



**MECANISMOS DE ESTABILIDAD Y CAMBIO EN LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS: LA POLÍTICA DE FORMACIÓN
DE INVESTIGADORES EN ESPAÑA, 1999-2006**

**Memoria para la obtención del grado de Doctor en Ciencia Política y de la
Administración presentada por**

JOSÉ REAL DATO

**Departamento de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Granada**

Directores:

MIGUEL JEREZ MIR

y

MARGARITA PÉREZ SÁNCHEZ

(Departamento de Ciencia Política y de la Administración)

Editor: Editorial de la Universidad de Granada
Autor: José Real Dato
D.L.: GR 351-2013
ISBN: 978-84-9028-362-2

TABLA DE CONTENIDOS

TABLA DE CONTENIDOS	2
AGRADECIMIENTOS	7
CAPÍTULO 1. OBJETO, CONCEPTOS, DISEÑO Y ARGUMENTO DE LA INVESTIGACIÓN	8
<i>I. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN</i>	8
I.1. El interés sustantivo del objeto de estudio	9
I.2. Interés teórico del objeto de estudio	10
II.1. La formación de investigadores y la configuración tradicional de la ciencia académica	11
II.2. El ciclo de credibilidad de los científicos y el contrato implícito entre el formador y el investigador en formación	12
II.3. La concepción individualista de la carrera investigadora y la formación investigadora	14
II.4. Cambios en la organización de la producción científica y en la formación de investigadores	15
II.5. La política de formación de investigadores	20
II.6. El concepto de ‘investigador en formación’	24
<i>III. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN, DATOS Y MÉTODOS</i>	25
III.1. Preguntas y estrategia de investigación (estudio de caso)	25
III.2. Datos y métodos	26
<i>IV. ARGUMENTO Y ESTRUCTURA DE LA EXPOSICIÓN</i>	28
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL: MECANISMOS DE ESTABILIDAD Y CAMBIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	42
<i>I. INTRODUCCIÓN</i>	42
<i>II. LOS TRES ENFOQUES DE REFERENCIA (MS, ACF Y PET): ELEMENTOS COMUNES Y PROBLEMAS EN LA EXPLICACIÓN DE LAS DINÁMICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.</i>	43
II.1. Los subsistemas de políticas como unidad básica de análisis	43
II.2. El papel de los actores participantes	44
II.3. Las ideas como variable fundamental en el proceso político	45
II.4. La explicación de las dinámicas de las políticas públicas en los tres enfoques de referencia	46
<i>III. PROBLEMAS EN LOS TRES ENFOQUES DE REFERENCIA</i>	48
III.1. El carácter incompleto de los procesos causales generativos	48
III.2. El problema del <i>explanandum</i>	51
III.3. El alcance limitado de las explicaciones desarrolladas: vectores causales privilegiados y el tratamiento del tiempo	53
<i>IV. COMPONENTES CONCEPTUALES DE UN MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL SINTÉTICO PARA EL ANÁLISIS Y LA EXPLICACIÓN DE LAS DINÁMICAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</i>	54
IV.1. El IAD como punto de partida	55
IV.2. Los conceptos de ‘espacio analítico de políticas’ y ‘permeabilidad subsistémica’	57
IV.3. El <i>explanandum</i> : las políticas públicas como diseños	60
<i>V. MECANISMOS DE ESTABILIDAD Y CAMBIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</i>	63
V.1. Mecanismos de estabilidad: retroalimentación (negativa y positiva) institucionalmente inducida	64
V.2. Mecanismos de cambio (1): cambio endógeno	66
V.3. Mecanismos de cambio (2): expansión del conflicto	71
V.4. Mecanismos de cambio (3): impactos exógenos	75

V.5. Interacción entre mecanismos, el ritmo del cambio, el marco temporal de análisis y contingencia	77
VI. CONCLUSIONES	79
CAPÍTULO 3. EL DESARROLLO HISTÓRICO DE LA POLÍTICA DE FORMACIÓN DE INVESTIGADORES EN ESPAÑA	80
<i>I. INTRODUCCIÓN</i>	80
<i>II. LA POLÍTICA DE FORMACIÓN DE INVESTIGADORES EN EL PRIMER TERCIO DEL SIGLO XX (1901-1936)</i>	80
II.1. La política de pensiones de la JAE: orígenes e institucionalización	80
II.2. El doctorado en España entre 1900 y 1939	86
<i>III. LA FORMACIÓN DE INVESTIGADORES DURANTE EL FRANQUISMO</i>	87
III.1. La política de formación de investigadores en las décadas de 1940 y 1950	87
III.2. La política de formación de investigadores entre 1960 y 1967	93
III.3. La puesta en marcha del Plan de Formación del Personal Investigador	96
III.4. El fomento de la formación de investigadores en los últimos años del régimen franquista (1969-1976)	98
III.5. El doctorado durante el franquismo y la formación de investigadores	100
<i>IV. DE LA TRANSICIÓN HASTA LA PUESTA EN MARCHA DEL PLAN NACIONAL DE I+D (1976-1988)</i>	101
IV.1. La política de formación de investigadores entre 1976 y 1982	101
IV.2. La formación de investigadores en los primeros años del gobierno del PSOE (1982-1988)	104
IV.3. El doctorado tras la LRU	109
<i>V. LA POLÍTICA DE FORMACIÓN DE INVESTIGADORES ENTRE 1988 Y 2000</i>	111
V.1. La política de formación en el Plan Nacional de I+D entre 1988 y 1995	111
V.2. La política de formación en el Plan Nacional durante el primer gobierno del Partido Popular (1996-2000)	115
V.3. Evolución cuantitativa de la política de formación de investigadores del Plan Nacional (1988-2000): ausencia de un planteamiento estratégico	118
V.4. El doctorado entre 1996 y 2000	124
V.5. La política de formación de investigadores en las comunidades autónomas	126
<i>VI. CONCLUSIONES: MECANISMOS DE ESTABILIDAD Y CAMBIO EN LA POLÍTICA DE FORMACIÓN DE INVESTIGADORES (1901-2000)</i>	133
CAPÍTULO 4. LA EMERGENCIA DEL PROBLEMA	140
<i>I. INTRODUCCIÓN</i>	140
<i>II. EL SURGIMIENTO DEL DESCONTENTO Y LA DEFINICIÓN INICIAL DEL PROBLEMA</i>	140
II.1. Marcos interpretativos y la construcción del problema desde el discurso sociolaboral	141
II.2. La construcción colectiva del problema: el papel de internet	144
II.3. El papel de las experiencias de socialización y el entorno de trabajo	146
II.4. Confirmación empírica de la importancia del contexto de trabajo en la autopercepción del investigador en formación	151
II.5. El papel de los acontecimientos enfocantes	154
<i>III. DEL DESCONTENTO A LA MOVILIZACIÓN</i>	156
III.1. Los problemas de acción colectiva	156
III.2. Las soluciones al problema de acción colectiva: el papel de los emprendedores organizacionales	159
III.3. Estructuras de movilización, contexto de oportunidad y acción colectiva	166
III.4. El contexto de oportunidad	170
III.5. Las primeras acciones de protesta y el proceso de construcción del marco de acción colectiva	174

Tabla de contenidos

IV. LA CREACIÓN DE LA FEDERACIÓN DE JÓVENES INVESTIGADORES-PRECIARIOS, SU ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO	178
IV.1. La lógica de la estructura federal	180
IV.2. Elementos estratégicos e identitarios en la denominación y los objetivos de la organización	180
IV.3. La estructura y funcionamiento internos de la FJI-Precarios	182
V. CONCLUSIONES	185
CAPÍTULO 5. EXPANSIÓN DEL CONFLICTO Y ENTRADA EN LA AGENDA	186
I. INTRODUCCIÓN	186
II. LA ESTRATEGIA DE LA FJI PARA EXPANDIR EL CONFLICTO	187
II.1. El uso de la arena pública por la FJI: ‘El fin justifica salir en los medios’	187
II.2. Contexto de oportunidad y expansión del conflicto	192
II.3. La estrategia discursiva de la FJI: la configuración inicial del marco de acción colectiva	195
III. EXPANSIÓN DEL CONFLICTO EN OTRAS ARENAS DE ACCIÓN	199
III.1. La arena del sistema académico-investigador español	200
III.2. Las universidades públicas españolas y el problema de los investigadores en formación	203
III.3. La arena de las relaciones laborales	205
III.4. La arena de la Unión Europea	208
IV. LA EXPANSIÓN DEL CONFLICTO EN LA ARENA PARLAMENTARIA	211
IV.1. Elementos facilitadores del acceso: contexto de oportunidad y emprendedores políticos	212
IV.2. Recepción inicial del asunto por los partidos políticos en el ámbito estatal	214
IV.3. La expansión del conflicto en las arenas parlamentarias autonómicas: la estrategia de PNLs de IU.	224
IV.4. Un paso adelante en la estrategia de IU: la presentación de PL autonómicas.	227
IV.3. Discursos, intereses, aliados parlamentarios y entrada del problema en la agenda gubernamental	229
V. CONCLUSIONES	231
CAPÍTULO 6: CONTENCIÓN DEL CONFLICTO Y PROCESOS DE ADAPTACIÓN Y APRENDIZAJE	233
I. INTRODUCCIÓN	233
II. RESPUESTAS INICIALES DE LOS RESPONSABLES A LAS DEMANDAS DE LA FJI	233
II.1. Las posiciones iniciales del MCYT y del MECD: los argumentos para oponerse al cambio en la política	233
II.2. La contención de la protesta por el MCYT: apaciguamiento simbólico y ataque	237
II.3. Consecuencias inesperadas de la estrategia de contención: las tensiones entre el MCYT y el MECD	241
II.4. Contención del conflicto y permeabilidad horizontal en el ámbito autonómico	243
III. RESULTADOS INESPERADOS DE LA CONTENCIÓN DEL CONFLICTO: EL PAPEL DE LOS FOROS DE EXPERTOS Y DE NEGOCIACIÓN Y LA PRODUCCIÓN DE NUEVAS ALTERNATIVAS	246
III.1. La ‘comisión política de trabajo’ (CPT)	247
III.2. La ‘comisión técnica de trabajo’: el incómodo papel de los especialistas	248
III.3. El impacto de los foros en el proceso de cambio: generación de conocimiento utilizable	252
IV. PROCESOS DE APRENDIZAJE Y CAMBIOS EN LAS POSICIONES DE LOS PARTICIPANTES	253
IV.1. Adaptación estratégica y nuevas líneas argumentales en la FJI	253
IV.2. Cambios de opinión entre los miembros de la profesión-científico investigadora	262

IV.3. Adaptación estratégica y aprendizaje en la arena de la política parlamentaria	264
IV.4. Modulaciones internas en el discurso del MCYT: importancia de las creencias previas	276
V. CONCLUSIONES	277
CAPÍTULO 7: CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE FORMACIÓN DE INVESTIGADORES	279
I. INTRODUCCIÓN	279
II. LA GESTACIÓN DEL ESTATUTO DEL BECARIO DE INVESTIGACIÓN	280
II.1. Los primeros borradores del Estatuto elaborados por la Secretaría General de Política Científica (SGPC)	280
II.2. Las críticas del MECD a los primeros borradores	285
II.3. Asunción de la iniciativa por la Dirección General de Investigación y estancamiento del EBI	287
II.4. Relevos en los responsables de la política e impulso de la tramitación del EBI	290
II.5. Cambios de última hora en el texto EBI y aprobación	294
II.6. El Estatuto del Becario y los mecanismos de cambio en las políticas	297
III. CAMBIOS SUSTANTIVOS EN LAS ARENAS AUTONÓMICAS: GÉNESIS Y DIFUSIÓN DEL '2+2' Y OTROS DISEÑOS	299
III.1. La gestación del diseño '2+2' en Aragón	299
III.2. La adopción del '2+2' en Cataluña: la importancia del contexto de oportunidad política	303
III.3. El '2+2' de Castilla-La Mancha: el papel de la experiencia previa del emprendedor	307
III.4. Siguiendo la corriente: el '2+2' en Extremadura y Andalucía	309
III.5. El primer '2+2' en una región gobernada por el PP: la Comunidad Valenciana	312
III.6. Más allá del '2+2': la implantación del '1+3' en Cataluña y el '0+4' en Madrid	313
III.7. Mecanismos de cambio y extensión de los diseños '2+2', '1+3' y '0+4' en las comunidades autónomas	317
IV. LA GENERALIZACIÓN DEL '2+2': EL ESTATUTO DEL PERSONAL INVESTIGADOR EN FORMACIÓN	322
IV.1. El reajuste de la situación de acción después de marzo de 2004	323
IV.2. El punto de partida para la reforma: primer borrador del EPIF	328
IV.3. La participación de la FJI en el proceso: el acuerdo con la SEUI	330
IV.4. Del acuerdo a la versión final del EPIF	336
IV.5. Mecanismos de cambio e interacción estratégica	345
V. CONCLUSIONES	347
EPÍLOGO: LA APROBACIÓN DE LA LEY DE LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN: FINAL DEL CICLO DE CAMBIO	348
I. INTRODUCCIÓN	348
II. LA FORMACIÓN DE INVESTIGADORES EN LA LEY DE LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN	348
II.1. El contexto previo: la implementación del EPIF	348
II.2. La Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: el final del ciclo de cambio	353
CONCLUSIONES	358
1) ¿Qué cambia cuando cambian las políticas públicas?	359
2) ¿Qué tipo de cambio?	360
3) Componentes conceptuales en la explicación	362
3.1) Microprocesos, motivaciones y agentes	362
3.2) El papel de las instituciones	363
3.3) Las relaciones entre el subsistema y su entorno	364

Tabla de contenidos

3.4) <i>Complejidad, incertidumbre y contingencia</i>	365
4) <i>¿Qué explica las dinámicas de estabilidad y cambio en las políticas?</i>	366
4.1) <i>Mecanismos de estabilidad</i>	366
4.2) <i>Mecanismos de cambio</i>	367
a) <i>Cambio endógeno</i>	367
b) <i>Expansión del conflicto</i>	368
c) <i>Impactos exógenos</i>	371
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	373
ANEXOS	394
<i>ANEXO 1. CRONOLOGÍA POR ARENAS DE ACCIÓN</i>	395
<i>ANEXO 2. PROGRAMAS ANALIZADOS</i>	406
<i>ANEXO 3. CONVOCATORIAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO FUERA DEL PLAN NACIONAL (1999)</i>	411
<i>ANEXO 4. SITUACIÓN DE LOS BECARIOS DE INVESTIGACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS</i>	413
<i>ANEXO 5. INICIATIVAS PARLAMENTARIAS EXAMINADAS</i>	420
<i>ANEXO 6. LISTADO DE ENTREVISTADOS</i>	431
<i>ANEXO 7. ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS</i>	435
ENGLISH SUMMARY AND CONCLUSIONS	436
I. SUMMARY	437
II. CONCLUSIONS	452
1) <i>What changes when public policy change?</i>	452
2) <i>What type of policy change?</i>	452
3) <i>Conceptual components of the explanation</i>	454
3.1) <i>Microprocesses, motivations, and agents</i>	454
3.2) <i>Institutions</i>	455
3.3) <i>Subsystem-environment relationships</i>	455
3.4) <i>Complexity, incertitude, and contingency</i>	456
4) <i>What explains stability and change in policy dynamics?</i>	457
4.1) <i>Mechanisms of stability</i>	457
4.2) <i>Mechanisms of change</i>	458

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis ha sido el resultado de un largo proceso. En los años transcurridos, he quedado en deuda con muchas personas, a las que quisiera dar el adecuado reconocimiento en estas líneas. En primer lugar, con mis directores de tesis, Miguel Jerez y Margarita Pérez, que han alentado y guiado este trabajo en todo momento. También con las distintas personas que amablemente, me ofrecieron su tiempo para ser entrevistadas o responder a los cuestionarios que les había enviado. Y, cómo no, con la FJI y aquéllos que en su seno me facilitaron la labor de acceso a información imprescindible y me permitieron acudir a varias de sus asambleas en calidad de observador.

Destacar también el apoyo recibido en estos años por los compañeros del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, así como por parte de los del Departamento de Derecho Público General y la Facultad de Derecho de la Universidad de Almería. También fue fundamental el soporte de los compañeros de la Unidad de Políticas Comparadas del CSIC, donde en 2004 comenzó a fraguarse esta tesis. Gracias a Ana, Pilar, Marta, Jaime, Sonia, Charo y M. Ángeles y también a Luis Sanz, por ofrecerme una beca de investigación en este centro.

Parte de la misma fue redactada en sendas estancias en el Centro Interdipartimentale di Ricerca sul Cambiamento Politico (CIRCAP) de la Università degli Studi di Siena y el Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche (CAPP) de la Università di Bologna en Forlì. Mi agradecimiento, respectivamente, a Luca Verzichelli y Giliberto Capano por abrirme las puertas de estas dos instituciones y poner a mi disposición todos los medios que necesitaba.

Me gustaría incluir también en estos agradecimientos a otras personas que, en uno u otro momento, me ofrecieron su apoyo material o intelectual. Éstos son María José Alonso, Remo Fernández Carro, Luis de la Calle, Álvaro Martínez, Paco Herreros, Salvador Parrado y Esther Giménez. Y en el plano emocional, no he de olvidar los ánimos recibidos de la ‘peña del Entre’ – Antonio, Daniel, Juanma, Pepekas, Víctor y Pepo – y de los colegas de Cieza – Alfredo, Alberto, Galindo y Ana Belén.

Finalmente, me gustaría mencionar tres personas: a Ana Matilde, y a mis padres, Blas y Encarna. A los tres está dedicada esta tesis.

CAPÍTULO 1. OBJETO, CONCEPTOS, DISEÑO Y ARGUMENTO DE LA INVESTIGACIÓN

I. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Entre los años 1999 y 2006 se sucedieron toda una serie de procesos en torno a la política de formación de investigadores en España que transformaron de manera sustantiva un diseño cuyos elementos centrales habían permanecido inalterados durante casi un siglo. Desde la puesta en marcha de la política de pensiones para la ampliación de estudios e investigaciones en el extranjero en 1901, las acciones públicas de fomento de la formación investigadora se habían caracterizado por el empleo de la beca como instrumento. Su utilización se había fundamentado en un principio en el componente eminentemente formativo de la actividad desarrollada por el investigador en formación durante la etapa previa a la incorporación como miembro de la profesión científica, que se producía una vez que el candidato obtenía el título de doctor. En virtud de dicho carácter, el papel del Estado para fomentar la producción de nuevos investigadores consistiría en facilitar los medios adecuados para propiciar la selección de los más aptos, independientemente de sus disponibilidades económicas de partida. Al igual que en otros niveles educativos, la política pública se orientaría a la dotación de subvenciones económicas (becas/pensiones), que permitiesen el sostenimiento material de los investigadores durante el proceso formativo.

A pesar de los cambios en otros componentes del diseño de la política, estas ideas constituirán el núcleo central del diseño de la política durante un siglo. En 1999, sin embargo, comenzó a fraguarse un movimiento de protesta en el colectivo de investigadores becados – fundamentalmente entre aquéllos que todavía no habían obtenido el título de doctor – cuya reivindicación principal sería el reconocimiento de la labor productiva que desarrollaban dentro del sistema académico-investigador y, en consecuencia, la equiparación en derechos sociolaborales con el resto de investigadores. En cuanto al diseño de la política, la demanda sería la desaparición de la beca como instrumento y su sustitución por contratos laborales.

Apenas tres años después, en otoño de 2002, los responsables de la política en la Comunidad Autónoma de Aragón introducían el diseño ‘2+2’, que combinaba el uso de la beca y el contrato laboral como instrumentos. En los tres años siguientes, esta fórmula se difundiría a otras comunidades autónomas. En noviembre de 2003, el Gobierno aprobaba el Estatuto del Becario de Investigación (EBI), normativa que introduciría mejoras en cuanto a los derechos sociolaborales de parte del colectivo de los investigadores becados (tanto predoctorales como postdoctorales). En enero de 2006, se haría lo propio con el Estatuto del Personal Investigador en Formación (EPIF), que generalizaría el diseño ‘2+2’ en el ámbito de la formación investigadora predoctoral. En ese mismo año, la Comunidad Autónoma de Madrid eliminaría las becas como instrumento en sus programas predoctorales, sustituyéndolas por contratos laborales.

De este modo, en apenas siete años desde el comienzo de la movilización se había producido una reconfiguración del diseño de la política de formación de investigadores en España, que afectó a elementos de la misma que habían permanecido estables durante un muy largo período de tiempo. *La explicación de estas dinámicas*

constituye el objeto principal de esta tesis doctoral. Las razones que justifican la elección del mismo son de dos tipos: sustantivas y teóricas.

I.1. El interés sustantivo del objeto de estudio

Una razón evidente que justifica esta tesis es la inexistencia de trabajos previos que se hayan ocupado de la política de formación de investigadores desde el punto de vista del análisis de los procesos políticos subyacentes a su diseño y gestión – esto es, desde la perspectiva de lo que se conoce como *policy studies* (Scharpf 1997). Hasta la fecha, la literatura disponible sobre la política ha tenido tres focos principales de interés. El primero, la caracterización historiográfica de sus orígenes en el marco de la actividad de fomento desarrollada por la Junta para la Ampliación de Estudios e Investigaciones (JAE) a principios del siglo XX. La obra principal dentro de este enfoque es el exhaustivo análisis realizado por Laporta et al. (1977; 1987a; 1987b) sobre la actividad de la Junta y, particularmente, sobre su política de pensiones – a las que dedican dos de los cuatro volúmenes que componen el estudio. También se ocuparían de la política de pensiones de la JAE algunos de los trabajos incluidos en la obra coordinada por Sánchez Ron (1988; véase también 1999, 200-201)¹ y el de González Redondo y Fernández Terán (2002). Junto con éstos, otros autores se han interesado por la contribución específica de la política de pensiones al desarrollo de diferentes disciplinas en España – por ejemplo, educación (Marín Eced 1988), psicología (Mateos et al. 1991; Navarro Cañete 1993; García y Herrero 1994; Carpintero y Herrero 2007; García Colmenares 2008), neurociencias (Baratas 2006), arquitectura (Guerrero 2006) o los estudios histórico-musicales (Sánchez de Andrés 2006).

El segundo foco de interés de la literatura se ha situado sobre las medidas desarrolladas durante las dos últimas décadas del siglo XX, especialmente a partir de la puesta en marcha del Plan Nacional de Investigación y Desarrollo (Plan de I+D) en 1988. Se trata en su mayoría de estudios interesados en la generación de conocimiento usable en la planificación de la política o su mejora. Junto con los de Vázquez et al. (1992) y Larraga et al. (1993), destacan dentro de esta línea los trabajos resultantes del proyecto sobre evaluación de la política estatal entre 1984 y 1994 realizado por investigadores del CSIC (González de la Fe et al. 1995; 1996; 1997) y, particularmente, la monografía elaborada a partir del mismo por Fernández Esquinas (1999; 2002). Junto con estos, también ha habido un par de estudios centrados en las políticas autonómicas – el de Sierra et al. (2000) sobre los becarios de investigación de la Comunidad Autónoma Vasca y el realizado por Olmeda y Parrado (2003a) para la Consejería de Educación de la Comunidad Autónoma de Madrid sobre la evaluación y el seguimiento de los programas de becas de formación de personal investigador y posdoctorales de este departamento. Finalmente, y desde una perspectiva jurídica, Moreno Gené (2005; 2008) se ha ocupado de los cambios experimentados por la política en los últimos años. Por último, un grupo menos numeroso de trabajos se ha interesado por los aspectos reguladores de los estudios de doctorado. Aquí figura la revisión histórica de la normativa del doctorado en España desde mediados del siglo XIX realizada por Asís Roig (1989) y, desde la perspectiva de la evaluación de programas, el estudio dirigido por Valcárcel (2002) y el reciente artículo de De Miguel (2010).

¹ Por ejemplo, véase Cacho (1988).

Este breve repaso de la literatura existente sobre la política de formación de investigadores en España revela también la falta de un estudio que ofrezca una imagen de conjunto sobre el proceso de desarrollo y la configuración de la política a lo largo de su historia. Este es, precisamente, el otro vacío sustantivo que esta tesis contribuye a llenar. La caracterización de la naturaleza y alcance de los cambios analizados en el estudio de caso requiere tener una referencia y, para ello, resulta necesario conocer la evolución histórica del diseño de la política con el objeto de descubrir los patrones de estabilidad y cambio que se han producido a lo largo del tiempo. Este objetivo es acometido en el capítulo tercero.

I.2. Interés teórico del objeto de estudio

El estudio de las dinámicas de estabilidad y cambio en la política de formación de investigadores tiene también un interés teórico. Como se mostrará en el capítulo 2, las principales herramientas teóricas disponibles para la explicación de los procesos de estabilidad y cambio en las políticas públicas – y, en particular, los tres enfoques de referencia durante las últimas dos décadas, a saber: el enfoque de las ‘corrientes múltiples’ (*multiple streams approach*, MS) (Kingdon 1984; 1995), el ‘marco de las coaliciones promotoras’ (*advocacy coalition framework*, ACF) (Sabatier y Jenkins-Smith 1993; 1999; Sabatier y Weible 2007) y la ‘teoría del equilibrio discontinuo’ (*punctuated equilibrium theory*, PET) (Baumgartner y Jones 1993; True, Jones y Baumgartner 1999; 2007) – manifiestan una serie de problemas en su construcción que limitan de manera sustancial su capacidad para dar cuenta con propiedad de los fenómenos a los que son aplicados. De manera sintética, estos problemas serían 1) el carácter incompleto de los procesos causales generativos, 2) la identificación del ‘objeto del cambio’ (qué cambia/permanece estable cuando las políticas cambian/permanecen estables), y 3) el alcance limitado de las explicaciones desarrolladas por cada enfoque – en particular, en relación con la tendencia a privilegiar determinados vectores causales y un tratamiento inadecuado del tiempo.

Con el fin de superar estos problemas, en esta tesis se propone un marco teórico-conceptual alternativo para la explicación de las dinámicas de las políticas públicas. La propuesta – expuesta con detalle en el siguiente capítulo – trata de tomar ventaja de los avances alcanzados por los enfoques teóricos de referencia pero, al mismo tiempo, proporcionar una herramienta teórica para el análisis más comprehensivo, que permita superar los puntos críticos señalados. Para ello, se parte de una reconstrucción de los elementos conceptuales centrales empleados por los enfoques de referencia, utilizando como base el marco para el ‘análisis y desarrollo institucional’ (IAD) ideado por Ostrom y colegas. El marco sintético finalmente definido se centra en la identificación de una serie de mecanismos típicos de estabilidad (retroalimentación positiva y negativa institucionalmente inducidas) y cambio (endógeno, expansión del conflicto e impactos exógenos), que constituyen las piezas básicas que permiten el análisis de secuencias de eventos complejas.

El estudio de los cambios en la política de formación de investigadores entre 1999 y 2006 y, de manera más genérica, su desarrollo desde los comienzos a principios del siglo XX, permiten ilustrar el funcionamiento y la utilidad de este marco teórico-conceptual sintético en la explicación de las dinámicas de estabilidad y cambio de las políticas públicas.

II. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL: FORMACIÓN DE INVESTIGADORES, POLÍTICA DE FORMACIÓN DE INVESTIGADORES E INVESTIGADORES EN FORMACIÓN

Antes de proceder con la exposición del diseño de investigación y la metodología utilizada, conviene realizar una serie de aclaraciones sobre la terminología utilizada a lo largo de este trabajo en relación con los conceptos de formación de investigadores, política de formación de investigadores, y la definición de la población objetivo de la misma.

II.1. La formación de investigadores y la configuración tradicional de la ciencia académica

De acuerdo con Fernández Esquinas, la formación de investigadores es el “elemento utilizado por los científicos para transmitir saberes y conocimientos a los futuros integrantes de la profesión [científica]” (2002, xvii). En este sentido, constituye un mecanismo para su reproducción institucional, mediante el que se recluta, transmite habilidades y se socializa en las reglas de comportamiento de la disciplina a los nuevos miembros de la profesión académico-investigadora (2002, xxi).²

Uno de los aspectos centrales dentro de la autonomía reguladora propia de las profesiones ha sido, tradicionalmente, el control de su reproducción. Este es un elemento aplicable también a la profesión investigadora, donde la formación de los nuevos integrantes ha sido y es esencialmente competencia de los miembros – si bien puede estar sometida a las limitaciones externas derivadas de la intervención en el proceso como financiadores de otros actores, principalmente públicos, pero también privados (Fernández Esquinas 2002, xxi).

Resulta difícil, por tanto, comprender la evolución en la configuración institucional de la formación investigadores sin tener en cuenta la de la propia profesión científica. La consolidación de ésta en los países más avanzados durante los siglos XIX y comienzos del XX tendrá lugar en el seno de otras instituciones más antiguas, las universidades. La mutación de éstas hacia el modelo humboldtiano de universidad investigadora (Clark 1993; 1997; Gellert 1993a), contribuirá de manera decisiva a la institucionalización de la profesión, sumándose la actividad investigadora a la docente tradicional (Ben-David 1991). Dentro de las instituciones académicas se conformarán el conjunto de normas y reglas que configurarán la llamada ‘ciencia académica’ – y, por tanto, la profesión científico-académica (Ziman 2003). Desde un punto de vista externo, el entorno académico proveerá la protección necesaria para consolidar la autonomía del colectivo profesional respecto a otros sectores sociales y, sobre todo, frente al Estado. En última instancia, el reconocimiento por parte de los actores políticos estatales de dicha autonomía llevará, durante la segunda mitad del siglo XX, al desarrollo de lo que

² Para ser exactos, Fernández Esquinas utiliza el concepto de ‘comunidad científica’, que define como “el conjunto de científicos o investigadores que practican una disciplina normalmente se les denomina ‘comunidad científica’, pudiéndose extender este término al conjunto de investigadores localizados en una institución, una región o un país.” (2002, xx, nota 5). Aunque a lo largo de este trabajo puede que se utilice dicho concepto, se dará preferencia al de ‘profesión académico-investigadora’, referido al grupo social (en este caso los investigadores académicos) que ejerce una determinada actividad productiva dentro de un marco institucional regulador (formal o informal) relativamente autónomo respecto a la intervención desde otros ámbitos institucionales.

se ha dado en llamar el ‘contrato social para la ciencia’, elemento decisivo en la expansión de los sistemas científicos en los países occidentales (Guston 2000).³

El núcleo legitimador de esta ‘república de la ciencia’ (Polanyi 1962) lo configurarían una serie de patrones normativos que constituían, según el discurso promovido por los integrantes de la profesión, la base de su sistema de autorregulación. Estas normas centrales fueron articuladas por Merton bajo el acrónimo en inglés de CUDOS – esto es, comunitarismo, universalismo, desinterés, originalidad y escepticismo organizado –, elementos que conformaban el *ethos* que (en teoría) compartía el conjunto de la profesión científica (Merton 1979, cap. 13; véase para una síntesis del contenido de cada uno de estas normas Ziman [1994, 177]).

Esta configuración institucional de la ciencia académica afectaría directamente a la concepción de la formación investigadora (Fernández Esquinas 2002, 33). Por un lado, el proceso formativo será controlado en todo momento en sus aspectos internos, por los miembros de la propia profesión. No obstante, como forma de legitimar y certificar externamente los procesos de reproducción internos, estos se vincularían a una institución preexistente en el marco de la universidad, el doctorado. Con el tiempo, este grado se acabaría convirtiendo también en una institución básica del proceso de reproducción de la profesión científico-académica, asignándosele el significado de ‘rito de paso’ en el que el candidato a ser miembro demostraba – y, al mismo tiempo, se le reconocía – su aptitud en el cumplimiento de los criterios normativos básicos de la profesión y su compromiso con la persecución de una carrera profesional dentro de organizaciones académico-investigadoras.⁴ Junto al doctorado, otra institución de la universidad tradicional que se adaptaría al nuevo contexto de la profesión científico-académica sería la relación informal de patronazgo entre maestro y discípulo – una relación también común en los sistemas de reproducción de otras profesiones.

II.2. El ciclo de credibilidad de los científicos y el contrato implícito entre el formador y el investigador en formación

Esta caracterización típico-ideal resulta, sin embargo, demasiado dependiente de la concepción normativa mertoniana de la organización de la profesión científica.⁵ Más allá de esta imagen legitimadora (Mulkay 1991, cap. 6), el funcionamiento de la profesión científico-académica se basaría, no tanto en el cumplimiento por parte de sus miembros de estas normas comunales interiorizadas, como en la particular estructura del sistema de recompensas institucionalizado, basado en el reconocimiento (Barnes 1987) o, según Latour y Woolgar (1986, cap. 5; Fernández Carro 2002) en el mantenimiento

³ Los términos del contrato son sintetizados por Guston del siguiente modo: “la comunidad política acordaba proveer recursos a la comunidad científica y permitir que esta retuviese los mecanismos de decisión, a cambio de futuros y no especificados beneficios, en forma de avances tecnológicos” (2000, 63). Institucionalmente, esto suponía un control en el proceso de asignación de recursos por parte de la propia comunidad científica, a través de las instituciones denominadas consejos de investigación (*research councils*) (Rip 1994).

⁴ Inicialmente, sin embargo, en la concepción original de la universidad investigadora alemana del siglo XIX, la fase previa al doctorado era considerada ya como parte de la carrera investigadora y no como una fase formativa, que tenía lugar durante el proceso de obtención del primer grado universitario (Blume 1995, 11).

⁵ Algo de lo que el propio Fernández Esquinas es consciente (2002, 28).

en el tiempo de un 'ciclo de credibilidad'.⁶ Por tanto, una descripción más completa del proceso de formación requeriría profundizar en los factores materiales que intervienen y en los intereses de los diferentes actores vinculados al mismo, sobre todo en relación con la asignación de recursos dentro de la institución científica a través del sistema de recompensas.

En este sentido, los investigadores en formación pueden ser considerados un elemento más del 'ciclo de credibilidad' de los científicos (Latour y Woolgar 1986, cap. 5), que puede ser intercambiado por (o ser utilizado para producir) otros elementos (recursos económicos, artículos, mano de obra auxiliar, contactos profesionales, ideas) que permiten incrementar el capital de credibilidad de los formadores. Éstos aceptarían formar nuevos investigadores, no únicamente porque sea su deber para con la ciencia en general o para con la profesión (visión normativa), sino también por el beneficio que el participar en la producción de nuevos investigadores puede suponerles.

La contribución de los investigadores en formación al ciclo de credibilidad del formador puede producirse de diferentes maneras. En el corto plazo, pueden realizar tareas auxiliares (más propias de técnicos cualificados, sobre todo cuando éstos son un recurso escaso) como el manejo y mantenimiento de equipo, recogida de datos de fuentes bibliográficas o fuentes directas; o participar directamente en el proceso de producción de conocimiento original, a través del diseño y realización de experimentos o proyectos propios, supervisión de los diseñados por el formador, o la producción de documentos escritos (artículos, capítulos de libro, etc.). En el medio plazo, el investigador en formación ofrece al formador la posibilidad expansión a otras áreas de investigación. El trabajo en áreas agotadas, bien porque ya no ofrecen resultados interesantes, bien por insuficiencia del estado del arte teórico o técnico, o por falta de financiación, constituye un peligro para el ciclo de credibilidad de cualquier científico, que puede amenazar incluso la continuidad de su trayectoria científica.⁷ La expansión a nuevas áreas permite, pues, mantener el ciclo de credibilidad, e incluso aumentar el capital disponible.⁸

⁶ Según Latour y Woolgar (1986, cap. 5) la base del funcionamiento de la ciencia como institución se asienta sobre el 'ciclo de credibilidad' de los científicos. Para estos autores, los investigadores actúan movidos por el objetivo de acumular 'credibilidad'. Esta constituye la 'moneda de cambio' que conecta en un ciclo continuo el conjunto de actividades y recompensas vinculadas a la actividad científica. El objetivo del científico es aportar información 'creíble' que le permita ser reconocido por sus pares – por ejemplo, a través de la publicación de un artículo en una revista prestigiosa. La credibilidad obtenida por el investigador por la publicación (que proviene no sólo de la 'utilidad' de la información aportada, sino también de la que le aporta el 'prestigio' de la publicación) puede ser invertida para conseguir fondos para seguir investigando y producir más información útil, que a su vez le permiten mantener e incrementar su credibilidad ante los otros científicos. En un nuevo ciclo, el capital de credibilidad disponible puede ser reinvertido, por ejemplo en fondos, personal auxiliar, posiciones en centros más prestigiosos (y, por tanto, con un 'capital fijo' de credibilidad mayor), etc. Este es un ciclo que debe volver a repetirse constantemente, en tanto que la no 'reversión' de la credibilidad implica su agotamiento y, en consecuencia, el estancamiento de la carrera del investigador o, incluso, su salida de ésta.

⁷ Ello no conlleva necesariamente un empeoramiento en su posición profesional (Latour y Woolgar 1986, 216) El capital de credibilidad puede consumirse, por ejemplo, al ocupar una posición docente permanente, y no investigar.

⁸ En relación con los investigadores en formación, en su explicación del desarrollo científico según el 'modelo de ramificación' (*branching*), Michael Mulkay señala el papel fundamental que, junto con los contactos iniciales entre los promotores (normalmente, científicos experimentados con una posición aventajada en cuanto al acceso a recursos y reputación), desempeñan los investigadores más jóvenes en el proceso de formación de una red de investigación en torno a una nueva cuestión o conjunto de cuestiones (Mulkay 1991, 60). Por otra parte, el reclutamiento de nuevos entrantes en el campo y su formación de

El ciclo de credibilidad de los formadores puede alimentarse a más largo plazo aún, mediante la creación de una red de discípulos y su incorporación a la profesión. La reputación del formador está estrechamente asociada con su *visibilidad* dentro de la comunidad académica o la disciplina, e incluso fuera de ella. Como señalan Mangematin y Robin (2003, 410-411), los investigadores en formación constituyen piezas clave en la circulación del conocimiento, tanto entre organizaciones (entre departamentos, grupos de investigación, laboratorios, administración pública y/o empresas) como entre generaciones. La formación de investigadores contribuye al prestigio del formador (Breneman 1976, citado en Mangematin 2000, 744), en la medida en que las carreras de los investigadores por él formados pueden incrementar su visibilidad e, indirectamente, su prestigio.

El proceso de formación también alimenta el ciclo de credibilidad del investigador en formación, produciendo capital utilizable en el desarrollo de su carrera profesional. En este punto, resulta muy útil el concepto de ‘contrato implícito’ (Stephan y Levin 1997 y 2002; Mangematin 2000, 745; Mangematin y Robin 2003, 408). En términos sintéticos, dicho contrato supone que el formador *ayudará* al investigador en formación a obtener una posición académica en el futuro a cambio de que éste produzca ‘excedentes’ durante su proceso de formación, bien contribuyendo al ciclo de credibilidad ‘a corto plazo’ del formador o de la institución académica-investigadora en la que se inserta. Por ambas partes, el contrato se mantiene sobre la base de la promesa diferida de colocación que el investigador en formación recibe, y del incentivo reputacional que tiene el formador para corresponder con su parte, en la medida que un incumplimiento puede afectar a su capacidad para atraer nuevos discípulos en el futuro.⁹

II.3. La concepción individualista de la carrera investigadora y la formación investigadora

Uno de los elementos centrales en visión tradicional de la ciencia académica de la ciencia es *concepción individualista de la carrera investigadora*. La fase formativa se configuraría así como una primera etapa dentro de una carrera académica en la que los pasos posteriores dependen directamente de la habilidad del investigador como individuo para acumular credibilidad. De acuerdo con la estructura de recompensas descrita en el apartado anterior, se trata de una carrera que enfatiza sobre todo los aspectos *reputacionales* (Ziman 1994, 178), donde los individuos compiten con otros por el reconocimiento de los pares. Las posiciones en organizaciones académicas por las que atraviesan los individuos son contempladas como parte de los pagos que el investigador individual puede recibir, dentro del proceso de acumulación de credibilidad.¹⁰ Conceptos como los de ‘gestión de los recursos humanos’ son incompatibles con esta visión, en la que los centros receptores de los investigadores se abstendrían de interferir en el proceso de desarrollo de las carreras de los científicos

acuerdo con el nuevo consenso científico emergido resulta también clave en el proceso de institucionalización y reproducción de la nueva área de investigación.

⁹ Stephan y Levin (1997, 57) expresan los términos del contrato implícito también del siguiente modo: “*work hard (at low pay) as a graduate student in someone else’s lab and then augment your skills as a postdoc (again at low pay); eventually, sometime in the early 30’s – if you are successful in establishing reputation for serious work – the chance is high that you can open your own ‘firm’ by becoming an assistant professor at a university and successfully receiving funding*”.

¹⁰ Ziman llega incluso a afirmar que la visión tradicional de la ciencia se muestra reticente incluso ante el reconocimiento de la existencia de una ‘carrera investigadora’, primando en todo momento las recompensas de tipo normativo sobre las posicionales (Ziman 1994, 186).

individuales. Estos son libres (dentro de la reconocida autonomía individual del investigador) de dirigir sus trayectorias hacia donde consideren más oportuno, en una constante búsqueda de reconocimiento que alimente el ciclo de credibilidad.

Un corolario de esta concepción es que cualquier vicisitud, de tipo personal o profesional, en la carrera del investigador que pueda suponer un contratiempo para la misma es interpretada también desde esta óptica individualista, rehuendo las organizaciones cualquier responsabilidad al respecto (Ziman 1994, 186-188). La quiebra o estancamiento en la carrera científica se considera resultado de las (malas) decisiones del investigador o, en la terminología de Latour y Woolgar (1986), de una ‘mala inversión’ de la credibilidad acumulada o del comportamiento ‘dilapidador’ del investigador. No se tiene en cuenta, por ejemplo, la situación de aislamiento en que suele tener lugar el proceso de formación, sobre todo en áreas, como humanidades o ciencias sociales, donde los métodos de trabajo permiten una mayor autonomía por parte del investigador. En estos casos resulta si cabe más importante el tipo de relación antes mencionado entre formador y discípulo de cara al éxito final del proceso.

El individualismo en la visión de la carrera académica-investigadora se aplica también a la motivación de los aspirantes a científicos, comprendida como fruto de un impulso expresivo que conduce a la manifestación de la vocación científica. Ello tendrá también consecuencias sobre la concepción del estatus de los investigadores en formación, quienes, coherentemente, serán considerados como *aprendices no profesionales*, sin una vinculación de tipo profesional o laboral con el formador o el centro al que éste pertenece.

II.4. Cambios en la organización de la producción científica y en la formación de investigadores

La cada vez más estrecha interacción entre Estado y ciencia en los países occidentales industrializados desde el final de la Segunda Guerra Mundial implicaría, a la larga, una alteración en la propia organización social de la ciencia académica, fundamentalmente en relación con el sistema de recompensas. Durante los años en que el ‘contrato social para la ciencia’ estuvo en plena vigencia, especialmente durante las décadas de 1960 y 1970, el crecimiento de los fondos destinados a la investigación permitió la expansión constante de la institución científica, vinculada fundamentalmente a las instituciones académicas y a los centros estatales. Esta expansión fue acompañada por un aumento de la complejidad y de los costes de la investigación (sobre todo en la llamada ‘gran ciencia’¹¹, pero no exclusivamente), en términos de medios técnicos e infraestructuras.

Estos procesos acabaron afectando a la organización social de la actividad científica, conduciendo a un doble proceso de *burocratización* y *colectivización*. Respecto al primero, gran parte de esta expansión estuvo vinculada al desarrollo de estructuras burocráticas destinadas a administrar el apoyo del Estado a la actividad científica mediante fondos competitivos (consejos de investigación), la planificación de las prioridades de gasto, o el control externo de la propia profesión científica (Guston 2000). En cuanto a la colectivización de la ciencia (Ziman 2003, 76; Mangematin 2001, 670-671), el investigador individual fue sustituido por el ‘grupo de investigación’ pasó

¹¹ Por ejemplo, la física de altas energías o la astronomía. El concepto fue acuñado por Weinberg (1970).

como unidad principal de producción del sistema académico-investigador, debido a las exigencias organizativas de las nuevas fórmulas de financiación competitiva – que implicaban un incremento de la competencia por los fondos, un aumento de la productividad científica individual y la necesidad para los investigadores de dedicar (buena) parte de su tiempo a tareas burocráticas relacionadas con su obtención; y del manejo y gestión de la infraestructura investigadora, sobre todo en las disciplinas de laboratorio, que superaba con creces la capacidad de los científicos individuales.

Los grupos de investigación se configurarían así como ‘cuasi-empresas’ (Etzkowitz 1990, 111-113; 2003, 110-111; Stephan 1996, 1224), con una división del trabajo definida. La composición típica sería la de un investigador principal (IP), que usualmente ocupa una posición académica permanente, cuyas funciones serían equivalentes a las del director-gestor de una pequeña empresa – o incluso, la del ‘capitalista’, según Latour y Woolgar (1986, 223) en tanto que apenas participaría en las tareas directamente relacionadas con la producción de nuevo conocimiento.¹² Junto con el investigador principal, el grupo estaría compuesto por varios investigadores subordinados, encargados de la actividad investigadora diaria – entre los que se incluirían investigadores postdoctorales y en formación; y, finalmente, por personal técnico y administrativo.

Los cambios económicos y tecnológicos acontecidos desde la década de 1970 – crisis económica, transición al modelo ‘post-fordista’ de producción industrial, énfasis en la utilización intensiva de la investigación y el capital intelectual como base del crecimiento de la productividad, crisis fiscal del Estado, globalización económica – traerían consigo también cambios en el régimen regulador de las relaciones entre la profesión científica y el Estado, poniendo en tela de juicio el ‘contrato social para la ciencia’ (Elzinga y Jamison 1995, 592; Guston 2000, especialmente cap. 6; Caracostas y Muldur 1998) transitándose hacia una situación en la que el patronazgo público se condicionaría en buena medida al criterio del ‘*value for money*’ (Rip 1994, 6) y la ‘aplicabilidad’ o ‘transferibilidad’ de los resultados de investigación a la innovación de productos y procesos.

Este nuevo contexto aceleraría los cambios en la organización interna de la producción científica, introduciendo un nuevo régimen institucional que contrastaría con el modelo académico tradicional (Funtowicz y Ravetz 1993; 2000; Gibbons *et al.* 1994 [1997]; Ziman 1994; 2003).¹³ La mayor imbricación con la industria y la orientación hacia la comercialización haría, por ejemplo, que los grupos de investigación se convirtiesen en marco propicio para la incubación de futuros proyectos empresariales (Etzkowitz 2003), mientras que la universidad investigadora humboldtiana – considerada como el santuario de la ciencia académica y garante de la autonomía profesional de los científicos frente al resto de la sociedad – daría paso a la ‘universidad emprendedora’, promotora activa de la colaboración entre el mundo

¹² Las tareas del se encargaría fundamentalmente de la búsqueda de fondos con las que continuar financiando la investigación, cumplimentar solicitudes de proyectos, la gestión y dirección de la línea de investigación del grupo, la expansión de la red de contactos con otros grupos y patrocinadores, la difusión de los resultados de investigación a través de conferencias, congresos, etc., o la revisión y redacción (aunque esta en menor medida) de artículos y publicaciones. También se incluirían en el repertorio de tareas del investigador principal el reclutamiento de nuevos miembros y la gestión de los problemas del personal – por ejemplo, encontrar puestos de trabajo para los miembros.

¹³ Para una revisión de las propuestas de estos autores, véase Jiménez Buedo y Ramos (2009).

científico y los intereses empresariales y políticos (Etzkowitz 1990; Leydersdorff y Etzkowitz 1996; Etzkowitz 2003; Turk-Bicakci y Brint 2005).¹⁴

No obstante, estos cambios no han supuesto la desaparición de la ciencia académica. Por un lado, la imagen positiva asociada al CUDOS académico continúa siendo un importante factor legitimador de la profesión y los derechos y privilegios (autorregulación, provisión incondicionada de fondos públicos) adquiridos durante la etapa del ‘contrato social’ (Rip 1994, 6). El *ethos* normativo de la ciencia académica es enarbolado ante la sociedad por los propios científicos como justificación de su autonomía y guía directora de su actividad, pese al alejamiento de la realidad del auténtico funcionamiento contemporáneo de la ciencia (Ziman 1994, 176).¹⁵ En la práctica, los procesos de colectivización y burocratización de la actividad científica han supuesto un desplazamiento de la autonomía individual hacia el ámbito del grupo (Cozzens 1996, 136), quedando aquella como un mero residuo ‘romántico’, mantenido en la imaginación de los legos y de los “estudiantes de postgrado” (Johnston 1990, 222). Dentro del grupo de investigación, la autonomía individual queda ahora subordinada a la del investigador principal, encargado de gestionar y dirigir el avance de la investigación de los otros miembros. También, las nuevas condiciones de ‘patronazgo condicionado’ reducen la autonomía en la elección de proyectos o en el planteamiento de nuevos objetivos de investigación (Ziman 2000, 23).

Todos estos cambios organizativos han tenido un reflejo en la concepción de la formación de investigadores, sobre todo en aquellas áreas de conocimiento cuya actividad se desarrolla en torno a laboratorios, o que implican la utilización de equipos costosos (Mangematin 2001, 670-671), resultando menos frecuente en las áreas donde la investigación ha tenido un componente tradicionalmente individualista, como las humanidades o las ciencias sociales (Gellert 1993b, 60; Blume 1995, 20).¹⁶ Esta concepción individualista de la carrera investigadora y del proceso de formación de investigadores ha estado sometida a cada vez más tensiones a medida que la organización de la actividad científica se ha ido haciendo más compleja. Como se ha señalado, la expansión del sistema de investigación y la creciente competitividad por la obtención de fondos genera tensiones en el ciclo de credibilidad de los investigadores, produciéndose el tránsito del científico individual al grupo como unidad principal en la actividad investigadora. En este contexto, los investigadores en formación *se convierten en pieza clave* dentro del proceso investigador (Ziman 1994, 203; Blume 1995, 16;

¹⁴ Por ejemplo, Ziman (2003, 84) expresa este nuevo modo de organización post-académica y su contraste en el plano normativo con el CUDOS académico, a través del acrónimo PLACE – propietaria (“(g)enera una *propiedad* del conocimiento que no se hace siempre necesariamente público”), local (“se centra más en problemas técnicos *locales*, que en los del conocimiento general”), autoritaria (“(l)os investigadores industriales actúan según los dictados de una *autoridad* directiva y no de individuos particulares”), comisionada (“(s)us investigaciones están al *servicio* de la consecución de objetivos prácticos y no por el conocimiento en sí”) y experta (“(s)on empleados en calidad de *expertos* en la resolución de problemas y no por su creatividad personal”).

¹⁵ Como señala el Informe del Grupo de Alto Nivel comisionado por la Comisión Europea de cara a la identificación de acciones en el ámbito de los recursos humanos en la investigación, en el contexto de la implantación del Espacio Europeo de Investigación: “The romantic image of the researcher as a lonely ‘seeker after the truth’, scarcely concerned with material rewards, is still widely promoted. And yet for the great majority of potential scientific workers it is so obviously unrealistic that it may serve mainly to obscure the attractions of an equally deserving career as a highly skilled professional worker operating in an organised team to solve difficult but interesting technological problems.” (High Level Group 2004, 99).

¹⁶ Sobre este aspecto, existen datos empíricos para el caso de España en Fernández Esquinas (2002, 164).

Stephan y Levin 1997, 52; Mangematin 2000, 744). En este sentido, Freeman *et al.* (2001) recogen abundantes argumentos y testimonios empíricos referidos a las ciencias de la vida en Estados Unidos, sobre la dependencia de esta área científica de la labor realizada dentro de los grupos de investigación¹⁷ por los investigadores en formación.¹⁸

En el nuevo contexto de la investigación colectivizada, la condición de los investigadores en formación (a la que cabría añadir el resto de los que carecen de posición permanente, como los postdoctorales) como recurso para alimentar el ciclo de credibilidad del formador, se transfiere también al grupo. La relación bipersonal maestro-discípulo deja paso a una formación también en contacto con otros investigadores experimentados, algunos de ellos posiblemente pertenecientes a generaciones contiguas – postdoctorales u otros investigadores en formación más antiguos (Lapidus, Syverson y Welch 1995, 177; High Level Group 2004, 111-112).

Por otro lado, aunque la concepción de carrera investigadora sigue teniendo un importante componente individual – sobre todo dada la organización del sistema de recompensas (Mangematin 2001, 671) – en el nuevo contexto de la investigación colectivizada la autonomía del individuo se desplaza al ámbito del grupo. En materia de formación, este hecho se refleja en la *pérdida de libertad en la elección del trabajo de tesis por parte del investigador en formación*. Éste suele encuadrarse dentro de una de las líneas de trabajo del grupo de investigación, cuyo desarrollo está ligado en muchas ocasiones a la propia actividad del investigador en formación (High Level Group 2004, 98-99). De hecho, la financiación de la formación (cualquiera que sea el instrumento adoptado, becas o contratos) está ligada en muchas ocasiones a un determinado proyecto de investigación a realizar dentro del grupo.

¹⁷ Respecto a la citada organización del grupo de investigación como una ‘pequeña empresa’, esta cita resulta altamente clarificadora: “*In university-based bioscience, the PI is a scientist/entrepreneur responsible for choosing the research topics and publishing output; for raising and juggling budgets and managing employees who have diverse interests and skills. The lab operates much like a small family-owned business. The PI work closely with their graduate and post-doctorate students, relying on personal relationships and the dedication of students to science rather than money to motivate them. The students form research families, with close personal as well as professional ties to their peers and the PI. And just as small family-run businesses operate in a highly competitive market, where the slightest edge can be the difference between success and failure, so too do the labs of many PIs. Virtually all the PIs we interviewed regularly received NIH support, and many won other grants as well. Still, they worried about raising funds since failure meant a stoppage of activity. They offered conservative high probability of success proposals to NIH, usually extensions of previous work, and often assigned their post docs to these projects, since post doctorate careers depended on successful completion. The PIs did more innovative and risky research ‘on the side’ or with other money, and assigned or encouraged graduate students to undertake such projects (since they had time to recover from failure).*” (Freeman et al. 2001, 25; cursivas en el original).

¹⁸ Como ejemplo expresivo, la siguiente cita: “The need for graduate student and post-doctorate fellows to perform research is a critical factor in how university departments operate and how the job market works for new bioscientists. Bio- science departments admit graduate students in part to obtain researchers for the labs of senior professors. Principal investigators recruit post-docs to undertake research on their grants. *Some of the principal investigators we interviewed were explicit about this: ‘Research labs are driven on cheap labor in the form of graduate students’* ‘They (graduate students) are necessary for the research program of faculty’ ‘Many institutions view graduate students not as individuals training for careers but as a labor force’ ‘The practical considerations of having the manpower to make labs runs drives how many graduate students to accept.’ ‘It (the biology research enterprise) developed historically on the backs of cheap labor in the form of graduate students.’” (Freeman et al. 2001, 6-7; cursivas añadidas).

En cuanto a las tareas, desde un punto de vista intelectual, al investigador en formación le correspondería dentro del grupo la exploración de las anomalías científicas, mientras que a los investigadores más experimentados (postdoctorales) se encargarían de comprobar y mejorar los modelos teóricos explicativos, con el fin de reducir el número de anomalías (Shinn 1988; citado en Mangematin 2000, 744). Desde un punto de vista organizacional, no obstante, las tareas a desempeñar por el investigador en formación incluirían otras aparte del trabajo intelectual, desde la producción hasta el tratamiento de datos, pasando por el mantenimiento de equipo o labores administrativas o de gestión.¹⁹

El lugar de trabajo desempeña también un papel más importante en el proceso de formación. La necesidad de utilizar equipos comunes (laboratorios, herramientas, maquinaria, *software*, etc.), implica una estrecha vinculación del investigador en formación al lugar de trabajo, en el cual suele pasar una parte muy importante del tiempo.²⁰ Además, la competencia con otros investigadores en formación dentro del mismo grupo, la existencia de límites temporales en la realización de experimentos o elaboración de resultados, o las propias presiones provenientes del investigador principal, incrementan los incentivos para una dedicación intensiva por parte del investigador en formación.

Se produciría, así, una *confusión entre actividad formativa y productiva*. La formación tiene lugar dentro del contexto del grupo y en el marco de sus procesos y necesidades internas. Algunos autores señalan las tensiones que se producen en este contexto entre las necesidades de ‘enseñanza’ de los investigadores de investigación y su papel como pieza clave del proceso de producción científico en el grupo (Freeman *et al.* 2001, 6). La formación en el contexto del grupo afectaría también al producto principal al que se orienta el período formativo. La tesis, centro del proceso en el modelo tradicional, compartiría ahora lugar con otros productos, como la co-publicación con otros miembros de artículos relacionados con otros aspectos del trabajo del grupo de investigación. Ello conduce a que el trámite de la tesis llegue a sustituirse por la publicación de varios artículos en revistas científicas sometidas a *peer-review* (Noble 1994, 29; Lapidus, Syverson y Welch 1995, 175; Baldauf 1999; Bartelse *et al.* 2000c; Johnson *et al.* 2000).

Por otro lado, la formación en el grupo presenta interesantes implicaciones en cuanto al estatus del candidato a investigador. La condición de aprendiz no profesional del modelo tradicional cede terreno hacia una *concepción más profesionalizada* del investigador en formación. La participación con plena dedicación, la confusión entre

¹⁹ Mangematin (2000, 744) señala, para el caso de Francia (aunque resulta también aplicable a otros países, como España) que en aquellas circunstancias en las que resulta difícil contratar a técnicos (bien porque estos ocupan posiciones permanentes – funcionarios –, bien porque no existe suficiente presupuesto) los investigadores principales suelen recurrir como substitutivo al reclutamiento de investigadores en formación.

²⁰ Por supuesto, el número elevado de horas de trabajo no es patrimonio exclusivo de los investigadores en formación. Así, referido al ámbito de las ciencias de la vida en Estados Unidos, Freeman *et al.* (2001, 12) señalan que “*The PIs, post-docs, and graduate students we interviewed said that they worked about 60 hours per week. Most said that late-nights at the lab were frequent. And, as the preceding quotes indicate, there was widespread agreement that success in bioscience requires long work hours.*” (cursivas en el original; subrayado añadido). Freeman *et al.* señalan el carácter excepcional de las ciencias de la vida en este aspecto, dada la elevada competitividad dentro del área. No obstante, citan también datos de las horas semanales trabajadas por investigadores en ingeniería, y estas llegan a las 46 (frente a las 48.8 de media en las ciencias biológicas) (2001, 12).

actividad formativa y productiva, la asunción de responsabilidades y de labores propias dentro del proceso investigador y la convivencia con otros investigadores profesionales, con los que existe una diferencia de estatus, pero cuyas tareas difieren poco o nada, o son complementarias de las realizadas por el investigador en formación, contribuyen al cambio en la auto-imagen del investigador en formación, así como en el modo en que éste es percibido por el resto de participantes como elemento productivo y básico en la actividad del grupo de investigación. No obstante, este cambio en la percepción no es asociado de manera inmediata con la asignación de un estatus diferente al tradicional de ‘aprendiz no profesional’, lo que tiene importantes implicaciones desde el punto de vista del tipo de vinculación con las instituciones en las los investigadores en formación que realizan su labor, o en cuanto a los derechos y condiciones laborales que les afectan. Estos aspectos centrales en la explicación de los procesos analizados en el estudio de caso en los siguientes capítulos.

II.5. La política de formación de investigadores

A lo largo de este trabajo el término ‘política de formación de investigadores’ se refiere al conjunto de medidas dispuestas por los poderes públicos orientadas a la incorporación de nuevo personal investigador en el sistema científico de un país. Dichas medidas no tienen por qué estar coordinadas ni formando un todo coherente o programa, ni siquiera ser percibidas por los promotores como tales. Se trata, por tanto, de un *concepto analítico introducido por el observador-investigador*. Su utilización permite incluir en el análisis todas las medidas al respecto consideradas relevantes, incluyendo aquéllas que, aunque en el momento en que se pusieron en marcha no fuesen concebidas con el objetivo de fomentar la formación investigadora, pudieran tener repercusiones prácticas directas sobre la misma – véase el capítulo tercero.

Dentro de la política de formación de investigadores, cabe destacar dos líneas de actuación pública básicas. A saber, 1) las medidas destinadas a fomentar la formación de nuevos investigadores para su incorporación al sistema; y 2) las acciones relacionadas con la regulación de la obtención del título doctor, en tanto requisito para la acreditación de la superación de la fase formativa. Respecto a las primeras, tradicionalmente, el aspirante a miembro de la profesión académica tenía que correr con todos los gastos del proceso formativo, o bien depender de las ayudas concedidas por benefactores u organizaciones privadas como la Iglesia. El desarrollo de la concepción baconiana de la ciencia, y el arraigo de la idea de que la expansión de la base humana de los sistemas científicos como un factor positivo necesario para el progreso económico y social, llevó al desarrollo de políticas públicas destinadas a promover la producción de este bien público. En consonancia con lo descrito en los apartados anteriores, la mayor parte de las medidas comprendidas en la política de formación de investigadores han ido dirigidas principalmente al aspecto externo de la financiación, desarrollando instrumentos (contratos, becas, préstamos y otras subvenciones) orientados al sostenimiento económico del proceso y, sobre todo, de los propios investigadores mientras dure la formación. En términos de las condiciones vinculadas a estos instrumentos, en general implicaban una remuneración relativamente baja (en algunos casos inexistente) (Ahola y Kivinen 1999, 274) así como, en muchas ocasiones, unos derechos disminuidos en relación con las condiciones laborales de los investigadores experimentados, justificadas en la condición no profesional de los investigadores en formación.

También ha sido algo frecuente que cada tipo de actuación haya estado vinculadas a diferentes áreas de acción gubernamental. Mientras que la política de fomento se incluía entre las acciones de política científica, la regulación del doctorado ha formado parte del ámbito de la política universitaria. De este modo, la formación investigadora en los países de la OCDE solía ser tradicionalmente el resultado no premeditado de iniciativas tomadas en estos dos ámbitos, por lo normal no coordinados entre sí (Blume 1995, 9). Por otro lado, el diseño de estas medidas apenas incidía en los aspectos internos del proceso formativo, controlados habitualmente por los miembros de la propia profesión académico-investigadora (Fernández Esquinas 2002, xxi-xxii, 27).

Estas tendencias en la configuración del diseño de la política de formación de investigadores comenzarían a cambiar a partir de mediados de la década de 1980 y en la de 1990. Los cambios en el modelo productivo hacia una economía basada en el conocimiento y en las relaciones en el sistema Estado-ciencia-industria, contribuirían a subrayar la importancia del capital humano como variable esencial para el crecimiento económico (Kivinen y Ahola 1998), y dentro de aquél, del personal dedicado a actividades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I). De este modo, la política destinada al fomento y la potenciación de los recursos humanos (y, dentro de estos, los dedicados a la investigación) pasaría a ocupar un lugar central en la agenda de los responsables públicos (European Commission 1993; OECD 2000; 2001; 2003).

El rol desempeñado por los recursos humanos de I+D+I en el nuevo modelo económico condujo a un replanteamiento explícito de su proceso de producción y, por consiguiente, de la articulación institucional de la formación investigadora el seno de los países de la OCDE (OECD 1987; 1995; De Wied 1991; National Science Foundation 2000; Avveduto 2003) y, particularmente, de la Unión Europea (Frijdal y Bartelse 1999; Kivinen, Ahola y Kaipainen 1999). Una idea central en este debate es que el diseño de la política de formación de investigadores debería incidir también en los aspectos internos del proceso (organización, contenidos, etc.), en un intento de adaptar la oferta formativa a las demandas del nuevo contexto económico. La formación de los investigadores, por tanto, dejaría de ser vista como resultado espontáneo o 'no planificado' de los procesos internos propios de la institución científica, para ser considerada como objeto fundamental de planificación por parte de los responsables públicos. Las medidas irían orientadas hacia una mayor formalización y profesionalización del proceso formativo, tomando como modelo el sistema de 'graduate schools' anglosajón (Bartelse, Frijdal y van Diepen 1999, 18; véase también De Wied 1991), registrándose una tendencia a la convergencia hacia este modelo.²¹

Los debates en torno al diseño de la política de formación apuntarían también hacia otros elementos. Un tema central sería el de la relevancia o utilidad de la formación de investigadores. Teniendo en cuenta los cambios acontecidos en la forma de producción tradicional de la ciencia académica, la mayoría de los analistas coincide en subrayar la necesidad de que la formación de investigadores responda al nuevo contexto, en el que el proceso investigador está sometido a las demandas de diferentes

²¹ En el contexto europeo occidental, distintos países han optado desde finales de los ochenta, por implantar una estructura organizacional similar. Tales son los casos del Reino Unido, Alemania (*Graduiertenkollegs*), Holanda (*Onderzoekschool*), Francia (*Écoles doctorales*) (Blume 1995, 25-27), así como más reciente en España, donde diversas universidades están desarrollando en los últimos años sus propias 'escuelas de postgrado'. La tendencia que se registra en el ámbito de la educación de postgrado es hacia la convergencia en torno al modelo estadounidense (Ahola y Kivinen 1999, 278-279).

intereses económicos, sociales y políticos, que van más allá de los tradicionales del mundo académico (Cervantes y Uhl 2004, 50). Frente a la orientación tradicional a la carrera académica, el nuevo contexto implica una ampliación de las oportunidades fuera del mundo académico, lo que requiere que la formación investigadora complemente la especialización disciplinar con otra serie de habilidades, como competencias de gestión, trabajo en equipo, habilidades de comunicación empresarial (Blume 1995, 13; 18; Ahola y Kivinen 1999, 272; High Level Group 2004, 113-114; Moguerou 2004, 372).

Por otro lado, en cuanto a los lugares de la formación, se observa cómo las empresas intensivas en I+D+I se involucran cada vez más en el proceso como medio para el desarrollo de competencias necesarias para la absorción de nuevo conocimiento (Moguerou 2004, 369, 371). Este mayor interés se refleja en el hecho de que, el personal de I+D+I ha crecido en el sector privado durante los últimos años en prácticamente todos los países de la OCDE (salvo excepciones, como España), superando en cuanto a porcentaje de ocupación al sector público y al académico (Cervantes y Uhl 2004, 54).²² El contexto multi- e interdisciplinar en que viene a realizarse buena parte de la actividad investigadora y de desarrollo tecnológico en los últimos años, dirige también la atención hacia aspectos del proceso formativo tales como la preparación para el establecimiento y acceso a redes (Cervantes y Uhl 2004, 52), o el enmarcamiento de la formación en un contexto de movilidad geográfica (internacionalización) e intersectorial (sector público-privado) (Blume 1995, 14-15).

El énfasis en la transversalidad de la formación, implica también una disminución en la importancia de los resultados de investigación obtenidos en el proceso formativo (Armstrong 1994, 19; High Level Group 2004, 113-114). Aquellos ceden lugar a la adquisición de habilidades técnicas aplicables por el investigador en otros contextos fuera del ámbito de especialización disciplinar (Blume 1995, 18). En otras palabras, la formación incidiría más en los aspectos técnicos-metodológicos que en los contenidos que el candidato pueda interiorizar y desarrollar. Llega a ponerse en cuestión incluso el papel de la tesis como hito para la evaluación del proceso formativo – algunos, incluso, proponen su abolición, como Solomon y Solomon (1993, 108; citado en Noble 1994, 29), frente a otras medidas de valoración, como la antes señalada de publicaciones en revistas con sistema de *peer-review*, o su sustitución por exámenes.

Aparte del cuestionamiento de la efectividad del modelo tradicional de formación, centrado en la tesis, también se esgrimen argumentos económicos, relacionados con su eficiencia. Por ejemplo, dos temas de debate fundamentales son el del (elevado) tiempo de terminación y, en relación con este, el del abandono del proceso formativo (Armstrong 1994, 21; Noble 1994, 26, 29). Ambas situaciones suponen una clara ineficiencia económica, no sólo desde el punto de vista del dispendio de recursos económicos, sino también en tanto que, en el caso de la larga duración del proceso afecta negativamente a las oportunidades para su rentabilización – la incorporación

²² Por ejemplo, según datos de la DG de Investigación de la Comisión Europea, en 2001, en la UE-15 un 49,7 por ciento de investigadores estaban ocupados en el sector empresarial (47, 3 en EU-25, 59.3 en Alemania, 57,9 en el Reino Unido), mientras que en Japón el porcentaje era del 63,7 % y en Estados Unidos un 80,5. En contraste, en España únicamente estaba ocupado en el sector empresarial el 23,7 por ciento de los investigadores (High Level Group 2004, 74).

tardía al mercado laboral retrasa la transferencia de resultados y reduce el período en el que el investigador es productivo.²³

Cuadro 1. La formación de investigadores en Estados Unidos y varios países europeos a principios del siglo XXI

DOCTORADO	Italia	Francia	Alemania	Reino Unido	Holanda	Estados Unidos
Duración (mínimo)	3 años	3 años (recomendado)	4 a 6 años (no duración recomendada)	3 años mínimo	4 años	5-6 años mínimo (incluyendo 2 años de cursos)
Cursos	Sí	Sí (DEA desde 1974)	No	Sí	Sí	Sí
Selección de candidatos	Sí	Sí	No			Si
<i>Graduate schools</i>	No	Sí (desde 1992)	Sí (desde 1989-90)	Sí (desde principios de los 90)	Sí (desde principios de los 90)	Sí
Evaluación	Tesis	Tesis	Tesis	Tesis o artículos peer-review	Tesis	Tesis o artículos peer-review
Instrumentos	Becas (Universidades, CNRS y otros organismos) Contratos (CNRS)	Becas (<i>allocations de recherche</i> , etc.) Contratos (<i>monitorat d'initiation à l'enseignement supérieur</i>)	Contratos (universidades y centros de investigación) Becas (14% en 1992)	Becas (Consejos de Investigación) Contratos de ayudantía de investigación o docencia	Contratos (AiO, OiO)	Contratos (research and teaching assistantships: 45%) Becas (fellowships and traineeships) Autofinanciación
Reformas en los 80 y 90	1980 Introducción de la educación de postgrado 1986 Documento del Ministerio de Educación 1999 Reforma universidades (aumento autonomía universidades en estudios de postgrado)	1984 (unificación del doctorado) 1989 (<i>Monitorat</i>) 1992 (escuelas de doctorado)	1990 (introducción de los <i>Graduate Colleges</i>)	1993 (<i>white paper</i> de la Office of Science and Technology) 1995 (introducción de los master)	1986 (sistema AiO, OiO) 1990s (<i>graduate schools</i>)	1986 cambios en la fiscalidad
ESTATUS INVESTIGADORES EN FORMACIÓN						
Estudiantes / Trabajadores	Estudiantes	Estudiantes	Trabajadores (contratos) Estudiantes (graduate colleges)	Estudiantes	Trabajadores	Estudiantes
Beneficios sociales	Maternidad		Sí (contratos)		Sí (contratos)	No
Tareas docentes	Sí	Sí (Monitorat)	Sí (dentro de los contratos)	Sí (<i>assistants</i>)	<25%	Sí (<i>teaching assistantships</i>)

Nota: elaboración propia a partir de datos obtenidos de las siguientes fuentes por país: Italia: Avveduto (1995, 1999); Francia: Neave (1993), Neave y Edelstein (1993), Ezratty (1995), Paul y Perret (1999); Alemania: Enders (1999), Bartelse et al. (2000a); Reino Unido: Noble (1994), Baldauf (1999), Bartelse et al. (2000b), Hostaker (2000); Holanda: Bartelse et al. (1999),

²³ En el Reino Unido, a partir de las críticas vertidas en diversos documentos, como el Informe Swinnerton-Dyer de 1982 (Advisory Board of the Research Councils 1982), se estableció un límite en cuanto a la extensión máxima de la tesis (de 70000 a 100000 palabras), para evitar, sobre todo en las ciencias sociales y las humanidades, el que la concepción de las tesis como '*opus magnum*' dilatase su lectura de forma excesiva (Baldauf 1999, 115; Bartelse et al. 2000c, 171-174).

Bartelse et al. (2000c); Estados Unidos: Gumpert (1993), Noble (1994), Lapidus et al. (1995), Johnson et al. (2000).

También resulta relevante el replanteamiento de la relación entre formador y formado. Por un lado, diversos análisis subrayan el impacto fundamental que el contenido y desarrollo del ‘contrato implícito’ tiene en la formación. Como problemas fundamentales, se subraya la prevalencia del aspecto productivo sobre el didáctico (el supervisor concede más importancia al papel del investigador en formación como contribuyente a su ‘ciclo de credibilidad’) y el aislamiento de éste último, implican una baja calidad en la supervisión, lo que repercute negativamente en la eficacia y eficiencia del proceso (Blume 1995, 19-20). Las alternativas propuestas van encaminadas hacia una formalización de la relación formador-formado, con el fin de ofrecer un marco que garantice la suficiente calidad formativa (High Level Group 2004, 109).

Buena parte de estas ideas han permeado la visión de la política de formación de investigadores por parte de los responsables de la Comisión Europea, como pieza clave en la construcción del Área Europea de Investigación (ERA, *European Research Area*), quedando reflejadas en el contenido de la Carta Europea del Investigador y el Código de conducta para la contratación de Investigadores, aprobados en 2005 (véase el capítulo 7). Por su parte, el diseño de la política de cada país se adaptaría de manera variable al nuevo contexto, en función de las demandas internas y la herencia institucional particular. En este sentido, el cuadro 1 ofrece una imagen general de la política de formación de investigadores en varios países europeos y en Estados Unidos a principios del siglo XXI, justo en el momento en que comienza el estudio de caso analizado en este trabajo.²⁴

II.6. El concepto de ‘investigador en formación’

De acuerdo con lo expuesto a lo largo de este epígrafe, el concepto de ‘investigador en formación’ podría definirse, en principio, como todos aquellos individuos sujetos a un proceso formativo formal o informal, por el que se adquieren las habilidades y competencias básicas propias de la profesión investigadora. En este sentido, el término abarcaría una población más amplia que la formada por los beneficiarios de alguno de los instrumentos – sean becas o contratos – nominalmente orientados a financiar este tipo de actividad formativa, incluyendo también al personal no doctor – y no incluido en la plantilla de personal auxiliar – que realiza labores investigadoras bajo una supervisión directa de un investigador doctor. No incluiría, en cambio, a los investigadores ya doctores – y, por tanto, formalmente miembros de la profesión científica, si bien, como se expondrá más adelante en este trabajo, también formarán parte del colectivo que en España se movilizará solicitando la supresión de las becas de investigación – ni a aquéllos que sin contar con el título de doctor, poseen una experiencia investigadora dilatada en el tiempo.

Una última aclaración sobre la utilización del concepto ‘investigador en formación’ y su carga valorativa. Como se verá en los capítulos 4 a 7, una parte importante del proceso de contestación política analizado girará en torno a la definición de los individuos sujetos a formación investigadora, dada la asociación estrecha entre

²⁴ Concretamente, se pondrían en marcha dos tipos de contratos: el *AiO* (‘ayudante en formación’) vinculado a la universidad) y el *OiO*, vinculados y financiados por el NWO (*Organización Holandesa para la Investigación Científica*).

dicha definición y el estatus jurídico reconocido. La connotación de actividad no productiva asociada al término de investigador en formación llevará a su cuestionamiento e, incluso, a su ulterior eliminación como referente conceptual para definir al colectivo, siendo sustituido por el concepto valorativamente más neutro de ‘investigador en fase inicial’. No obstante, aquí se mantendrá la utilización del concepto ‘investigador en formación’ en tanto que – independientemente de su carga semántica – el término identifica la parte más característica del contenido de esta ‘fase inicial’ de la carrera investigadora, en la que el individuo se incorpora como miembro de la profesión.

III. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN, DATOS Y MÉTODOS

III.1. Preguntas y estrategia de investigación (estudio de caso)

Volviendo al objeto principal de este trabajo – la explicación de las dinámicas de estabilidad y cambio en el diseño de la política de formación de investigadores en España entre 1999 y 2006 – éste puede descomponerse en dos preguntas de investigación básicas, a saber 1) *cómo* permanece estable/cambia dicho diseño a lo largo del tiempo – lo que implica trazar y describir los procesos de estabilidad y cambio en la política; y, 2) *por qué* se producen los cambios o, en su caso, se mantienen estables en el período estudiado – o, lo que es lo mismo, establecer los mecanismos causales subyacentes a estas dinámicas.²⁵

Estas preguntas encajan, precisamente, con el uso del estudio de caso como estrategia de investigación (Yin 2003, 5)²⁶, la cuál, además, resulta apropiada dadas otras características del objeto de estudio, como son la ausencia de control del investigador sobre los eventos estudiados y el carácter contemporáneo de los mismos (Yin 2003, 7-9). En relación con el problema del control, éste se debe fundamentalmente a la complejidad inherente al objeto de la investigación – manifestada en la presencia de gran número de variables e interacciones entre estas, el carácter procesual y el desarrollo en el tiempo de los fenómenos estudiados y la importancia del componente agencial en dichos procesos, todas ellas características inherentes al proceso de las políticas públicas (Greenberg, Miller, Mohr y Vladeck 1977; John 2003). En este tipo de contexto de investigación, el estudio de caso ofrece la posibilidad de lograr un alto grado de validez conceptual – esto es, identificar de manera más precisas las características de los fenómenos de interés (George y Bennet 2005, 19) – así como examinar con detalle las múltiples variables implicadas y observar aspectos concretos e inesperados en el funcionamiento de determinados mecanismos causales (George y Bennet 2005, 21).

El empleo del estudio de caso como estrategia de investigación – sobre todo, el diseño de ‘un solo caso’ (*single case study*) como el aquí utilizado – ha sido criticado en cuanto a su capacidad para producir explicaciones científicas válidas – lo que se conoce

²⁵ Elster (1989, 3 [1996,13]) concibe la explicación en estrecha relación con ambas preguntas. Precisamente, explicar para este autor es “dar un relato de por qué sucedió. Por lo general y siempre últimamente, esto adopta la forma de citar un acontecimiento anterior como la causa del acontecimiento que se desea explicar, junto con algún relato del mecanismo causal que relaciona los dos acontecimientos”. Véase el siguiente capítulo para una profundización en esta visión de la explicación.

²⁶ Sobre los estudios de caso, véase también Ragin y Becker (1992) y Collier (2000).

como problema de validez interna del diseño (véase, por ejemplo, King, Verba y Keohane 2000). Según estas críticas, el estudio de caso implicaría un sesgo de selección (sea en la variable dependiente o en las independientes), la ausencia de variación en la variable dependiente y la dificultad para identificar las condiciones de suficiencia y/o necesidad de las variables independientes, todo lo cual hace difícil – por no decir imposible – producir explicaciones generales de un determinado conjunto de fenómenos.

No obstante, este tipo de críticas no es relevante para diseños que, como el aquí adoptado, se centran en el ‘análisis dentro del caso’ (*within case analysis*) (Collier, Mahoney y Seawright 2004, 93, 95-98). En este sentido, el objetivo del estudio de caso aquí presentado no es la elaboración de una explicación general sobre los procesos de estabilidad y cambio en las políticas públicas, ni siquiera el testar – al menos, de manera directa – la validez de determinadas teorías²⁷, sino el más modesto de ofrecer una explicación situada y analítica de esas dinámicas para la política de formación de investigadores en España. Ante todo, como se ha señalado, lo que se persigue es desentrañar las condiciones específicas en las que dichas dinámicas tienen lugar y los mecanismos causales – definidos como ‘procesos causales generativos’, de acuerdo con (Goldthorpe 2001) – que las rigen. Como se mostrará en el capítulo siguiente, la generación de estas explicaciones se orienta, no tanto a ‘testar’ relaciones entre variables como a la *identificación* (McKeown 2004, 164) de *patrones teórico-analíticos subyacentes previamente definidos por el investigador* – los mecanismos de estabilidad y cambio en el proceso de las políticas públicas.

Por otro lado, es necesario subrayar que el estudio de caso aquí presentado contiene en su seno *múltiples unidades de análisis*, objeto asimismo de tratamiento explicativo. Encajaría, pues, en el tipo de estudio de casos ‘empotrados’ (*embedded*) (Yin 2003, 42-43). Esta proliferación de unidades es resultado de la estructura institucional de la propia política de formación de investigadores y la existencia de subsistemas (o núcleos de decisión sobre el diseño de la política) formalmente autónomos – aunque, como se verá, no independientes, dados los procesos de permeabilidad intersubsistémica presentes (véase el capítulo 2). El número de unidades de análisis o subcasos podría aumentar si se tiene en cuenta los diferentes eventos de cambio en la política desde sus orígenes que, aunque no forman parte del núcleo del estudio de caso (que, recuérdese, se centra en el período 1999-2006), son analizados someramente en el capítulo 3. Por otra parte, como también se demostrará en este trabajo, el marco teórico-conceptual expuesto en el capítulo 2 se muestra especialmente útil a la hora de analizar esta pluralidad de unidades de análisis y sus interrelaciones.

III.2. Datos y métodos

La información utilizada en la parte empírica de este trabajo proviene de una multiplicidad de fuentes. En el capítulo 3, donde se analiza el desarrollo en la

²⁷ Algunos autores, como Flyvbjerg (2006) y, anteriormente, Eckstein (1975) consideran los estudios de caso como perfectamente válidos, incluso esenciales, para la contrastación o falsación de teorías. En esta misma línea, Yin (2003, 31-32) habla de ‘generalización analítica’ aplicada a los estudios de caso (es decir, la intención del estudio de contribuir a la construcción y desarrollo de nuevas o mejores teorías), frente a la ‘generalización estadística’ propia de los estudios de *n* grande (donde la generalización se aplica no a la teoría, sino a las características de la población de la que se extrae la muestra). En este sentido, la utilidad teórica de los estudios de caso se asemejaría a la de los experimentos.

configuración del diseño de la política de formación de investigadores desde sus comienzos a principios del siglo XX hasta 2000, junto con las fuentes secundarias citadas en la introducción de este capítulo, se han utilizado las siguientes fuentes primarias: a) normativa reguladora referente a la organización del subsistema o al diseño de la política de formación de investigadores, extraída de la Gaceta de Madrid y el Boletín Oficial del Estado; b) documentación elaborada por actores individuales y organizaciones participantes en el proceso referentes al diseño o implementación de la política: informes y memorias de organismos públicos relacionados con su diseño e implementación, informes de organismos internacionales (por ejemplo, OCDE); c) entrevistas en profundidad, semiestructuradas, con informadores clave – para el período a partir de 1970; d) información estadística sobre investigación y desarrollo (*Estadística sobre actividades de investigación y desarrollo*), universitaria (*Estadística de la enseñanza universitaria en España*), empleo (*Encuesta de población activa*) y salarios (*Encuesta de estructura salarial*) del Instituto Nacional de Estadística; e) noticias y artículos de prensa – para el período a partir de 1980; y e) datos de la encuesta a becarios de investigación y tutores predoctorales y postdoctorales realizada para el estudio sobre *Evaluación y el seguimiento de los programas de becas de formación de personal investigador y posdoctorales de la Comunidad de Madrid*.²⁸

En el resto de capítulos, que conforman el núcleo del estudio de caso, se han utilizado los mismos tipos de fuentes primarias de información. Tres cobran especial importancia en esta parte del trabajo: las entrevistas semiestructuradas en profundidad a actores relevantes en el proceso; la documentación producida por individuos y organizaciones participantes en el proceso analizado; y las publicaciones oficiales de las asambleas legislativas estatales y autonómicas. Junto con estas, otra fuente primaria crucial en el estudio de caso ha sido la información contenida en las listas de correo utilizadas por la Federación de Jóvenes Investigadores-Precarios (FJI) como principal instrumento de comunicación y discusión interna pública – la primera, creada antes incluso de la constitución formal de la Federación y ubicada en la primera página web ubicada en <http://members.es.tripod.de/precarios>, y, desde diciembre de 2000, la lista Precarios-estatal (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/>). En los siguientes párrafos se hará referencia al modo específico en que se ha utilizado cada uno de estos cuatro tipos de fuentes.

Comenzando por las listas de correo, el análisis de la información contenida en los 24839 mensajes enviados entre enero de 2001 y marzo de 2006 constituye un instrumento excepcional a la hora de reconstruir la cronología y obtener información de eventos relevantes en los que ha intervenido la FJI o alguno de sus miembros en las diferentes arenas de acción consideradas (véase el anexo 1). Teniendo en cuenta que se trata de una fuente parcial subjetiva, siempre que ha sido posible, esta información ha sido complementada con otras fuentes que permitan contrastar la versión contenida en los mensajes analizados. También, el contenido de los mensajes y los intercambios de pareceres entre los participantes permite seguir en todo momento el proceso de construcción de las posiciones internas de la Federación, que acabará reflejándose en los documentos públicos (informes, comunicados y notas de prensa) producidos por esta organización.

²⁸ El autor quiere expresar aquí su agradecimiento a la Dirección General de Universidades e Investigación de la Comunidad de Madrid por el permiso concedido para utilizar estos datos, así como a los responsables de dicha investigación, los profesores Salvador Parrado y José Antonio Olmeda, por su amable disposición y asistencia.

Respecto a los documentos producidos por individuos y organizaciones participantes, estos constituyen la principal fuente sobre las posiciones oficiales mantenidas por aquéllos. Aquí se incluyen desde los documentos públicos y comunicados de prensa de la FJI hasta los dictámenes e informes públicos emitidos por el Consejo Económico y Social y el Consejo de Estado, pasando por las actas públicas de las diferentes asambleas de la FJI, informes de sindicatos, sentencias judiciales, los borradores divulgados del Estatuto del Becario de Investigación (EB) y el Estatuto del Personal Investigador en Formación (EPIF) o la serie de informes ministeriales y de comunidades autónomas emitidos durante el proceso de elaboración del EB.

Por su parte, las publicaciones oficiales del parlamento estatal y de los autonómicos han sido la fuente principal para reconstruir las posiciones de los partidos políticos y de los responsables públicos de la política en los diferentes niveles de gobierno. En concreto, se han utilizado las distintas iniciativas presentadas por los grupos políticos en las cámaras y las contestaciones publicadas de los respectivos gobiernos a las preguntas escritas y, en su caso, las transcripciones de los correspondientes debates parlamentarios (véase el anexo 5). En total, se han analizado un total de 158 iniciativas parlamentarias de todo tipo (desde proposiciones de ley hasta preguntas), presentadas tanto en las dos cámaras de las Cortes Generales como en las asambleas de las comunidades autónomas.

Con el objeto de complementar la información obtenida a través de las fuentes anteriores sobre las posiciones subjetivas de los diferentes actores y, excepcionalmente, clarificar algunos aspectos sobre el desarrollo del proceso – allí donde no existe evidencia disponible mediante otras fuentes documentales –, se han realizado también entrevistas personales. En total, se han realizado 70 entrevistas, la mayoría de ellas cara a cara con un formato semiestructurado (véase el anexo 6). Sólo en unos pocos casos (14), y por problemas de acceso, se suministró por correo electrónico a los entrevistados un cuestionario estructurado con preguntas abiertas. En cuanto a su distribución temporal, el núcleo principal de las entrevistas (tanto cara a cara como autoadministradas) se realizó entre febrero de 2003 y abril de 2005. Posteriormente, para completar la información disponible, se realizaron puntualmente algunas entrevistas, la última de las cuales se realizó en septiembre de 2010. Los sujetos de las entrevistas son (salvo alguna excepción) informantes clave que han participado en algún momento en el proceso estudiado. Se cuentan entre ellos responsables y miembros de la FJI (sobre todo fundadores y participantes en los contactos con instituciones), altos cargos políticos y funcionarios de la administración General del Estado y de gobiernos y administraciones autonómicas, responsables universitarios (vicerrectores de investigación), representantes de sindicatos y parlamentarios nacionales y autonómicos.

IV. ARGUMENTO Y ESTRUCTURA DE LA EXPOSICIÓN

El punto de partida en el análisis y explicación de las dinámicas de cambio en la política de formación de investigadores en España es la constatación de la limitación de las herramientas teórico-conceptuales disponibles. En el capítulo 2 se examinan detalladamente los tres principales enfoques teóricos en la literatura sobre el proceso de las políticas públicas mencionadas en el primer epígrafe – ‘corrientes múltiples’ de John Kingdon (1984, 1995), ‘marco de las coaliciones promotoras’, de Sabatier y Jenkins-

Smith (1993, 1999; Sabatier y Weible 2007) y ‘teoría del equilibrio discontinuo’, de Baumgartner y Jones (1993, 2002; True, Baumgartner y Jones 1999, 2007). Aunque estos enfoques difieren en el modo como explican los procesos de estabilidad y cambio en las políticas públicas, entre sí comparten una serie de elementos comunes – todos tienen el subsistema de políticas como unidad básica de análisis y asignan un papel conceptual central en la explicación al comportamiento de los actores (agencia) y a las ideas que éstos incorporan.

Tras este análisis de las características de los enfoques de referencia, se exponen una serie de problemas que, según se argumenta en el texto, limitan de manera sustancial su capacidad para dar cuenta con propiedad de los fenómenos de interés. Como se ha señalado anteriormente, dichos problemas tienen que ver, básicamente, con 1) el carácter incompleto en la especificación de los procesos causales generativos – en cuanto a la escasa atención a los microprocesos, tratamiento excesivamente genérico de las instituciones y la débil articulación teórica de las relaciones entre el subsistema y su entorno; 2) la especificación del *explanandum* (esto es, qué cambia/permanece estable cuando las políticas cambian/permanecen estables); y 3) el alcance limitado de las explicaciones desarrolladas por cada marco teórico – particularmente en relación con la tendencia a privilegiar determinados vectores causales y un tratamiento inadecuado del tiempo.

Partiendo de este análisis, en el resto del capítulo 2 se propone un marco teórico-conceptual sintético que utiliza los avances teóricos de los enfoques de referencia como base para desarrollar un marco teórico que permita superar los problemas detectados. Los cimientos de esta herramienta sintética se asientan sobre los elementos del marco para el análisis y desarrollo institucional (IAD) de Elinor Ostrom y colegas (Kiser y Ostrom 1982; Ostrom 1990; 1999a; 2005; Ostrom *et al.* 1994). Este enfoque permite resolver los problemas mencionados de la escasa atención a los microprocesos y el papel de las instituciones, así como ofrecer una adecuada especificación de las relaciones entre el subsistema y su entorno. En este sentido, se hace énfasis en la necesidad de considerar los fenómenos de permeabilidad intersubsistémica, introduciendo el concepto de ‘espacio de políticas’ como unidad de análisis – donde se incluye tanto el subsistema como, en su caso, el conjunto de arenas de acción cuyos resultados afectan a las dinámicas internas de aquél. En cuanto al problema del *explanandum*, la atención se centra sobre el diseño de la política, entendido como un conjunto de componentes interrelacionados observables empíricamente en los documentos legales que contienen la política y las prácticas de aquéllos que las implementan (Schneider e Ingram 1997).

La parte final del capítulo está dedicada a la solución del problema de la parcialidad de las explicaciones ofrecidas por los enfoques de referencia. El marco teórico-conceptual sintético identifica una tipología de *mecanismos causales que explican la estabilidad* (retroalimentación institucionalmente inducida, tanto negativa como positiva) y *el cambio* (endógeno, expansión del conflicto e impactos exógenos) en las políticas públicas. Estos mecanismos constituyen las piezas analíticas básicas que permitirán el análisis de secuencias empíricas más complejas.

De manera breve, en cuanto a los mecanismos de estabilidad, la *retroalimentación negativa institucionalmente inducida* se basaría en la capacidad de la imagen positiva de la política y de la estructura institucional del subsistema para proteger a éste de cualquier intento de cambio por parte de otros participantes en caso

de no ajustarse a las preferencias de los actores que dominan el subsistema. Por su parte, la *retroalimentación positiva institucionalmente inducida* se fundamentaría en el hecho de que la estructura institucional del subsistema y de la política y su imagen (el conjunto de valores asociados a la misma) obligan a los participantes y las poblaciones objetivos a adaptar sus comportamientos, lo cual implica costes materiales y psicológicos. De este modo, cualquier cambio de la política sería evitado a menos que los beneficios del mismo superasen la suma de los costes de adaptación a la nueva política más los beneficios que proporciona la política en su actual diseño.

En cuanto a los mecanismos de cambio, los *cambios endógenos* obedecen a procesos y decisiones que suceden exclusivamente dentro del subsistema. Estos son detonados por la satisfacción de los participantes (responsables o *insiders*) con el funcionamiento de la política. Las alternativas al diseño vigente pueden surgir de la aplicación de la propia teoría causal subyacente a la política, o bien ser resultado de la imitación de otras políticas o de la innovación (en estos dos últimos casos implicando procesos de aprendizaje). No obstante, la aplicación de estas alternativas no es automática, sino que depende de factores políticos e institucionales dentro del subsistema.

El mecanismo de cambio por *expansión del conflicto* es activado habitualmente cuando no es posible el cambio endógeno, porque los promotores no tienen acceso al núcleo de decisión del subsistema (*outsiders*) o porque, pese al acceso, el cambio no es consentido por los actores dominantes. En estos casos los promotores tienen como única alternativa buscar aliados fuera del subsistema que puedan presionar sobre los actores dominantes, alterar el equilibrio de poder interno o desplazar la decisión a otras arenas de acción más favorables al cambio. Para ello, los proponentes recurren a la deconstrucción de la imagen positiva de la política y a la redefinición de la misma en términos que les favorezcan. También suelen recurrir a la movilización para atraer la atención de aliados potenciales fuera del subsistema. Respecto a éstos, no es necesario que compartan por completo la visión de los promotores. Finalmente, la expansión del conflicto conlleva la posibilidad de contramovilización por parte de los defensores del statu quo, con el objeto de evitar los cambios.

Por último, el mecanismo de cambio por *impactos exógenos* implica que los cambios en el diseño de la política son resultado directo de eventos sucedidos fuera del subsistema, resultado de decisiones tomadas en otras arenas de acción. Estos cambios son impuestos habitualmente a través de los lazos jerárquicos del subsistema con esas arenas. También, decisiones en otras arenas de acción sin relación sustantiva con la política pueden cambiar esta de manera indirecta al alterar la composición del subsistema o la situación de acción, lo cual puede desencadenar luego cambios endógenos que reflejen el nuevo statu quo.

En los capítulos restantes se demuestra la aplicabilidad de este marco teórico, utilizando para ello el caso de la política de formación de investigadores en España. El capítulo 3 ofrece una reconstrucción del proceso de desarrollo de esta política desde sus orígenes, a principios del siglo XX, hasta el año 2000, momento en el que da comienzo el episodio que constituye el estudio de caso. Este recorrido permite establecer la base de referencia con el objeto de calificar de manera precisa el alcance de los cambios ocurridos durante el período sobre el que se centra el estudio de caso. Por otro lado, este

repasso al desarrollo de la política a lo largo del tiempo permitirá también mostrar las primeras aplicaciones generales del marco teórico-conceptual sintético elaborado.

La reconstrucción histórica del capítulo 3 comienza con las primeras manifestaciones de la política en 1901, impulsadas por personalidades vinculadas a la Institución Libre de Enseñanza (ILE). La política se consolidaría con la creación en 1907 de la Junta para la Ampliación de Estudios (JAE) y su política de pensiones en el extranjero. La JAE mantendría el monopolio sobre la política prácticamente hasta 1936. Desde el principio, el diseño contendría varios elementos centrales que permanecerían estables hasta su reforma durante el período objeto del estudio de caso. Estos son 1) la *justificación* centrada en la contribución de la política al desarrollo científico y social del país, 2) la utilización de la ayuda económica (pensión) como *instrumento*, 3) el establecimiento de mecanismos institucionales de control *a priori* (acreditación de un nivel académico mínimo por parte de los candidatos, proceso selectivo basado en la evaluación de méritos y capacidades) y *a posteriori* (memoria); y 5) el *predominio de los aspectos informales* en el proceso formativo – manifestado, sobre todo, en la configuración de los estudios de doctorado. Estos elementos se asentaban sobre una serie de 6) *asunciones* estrechamente vinculadas a los presupuestos normativos e institucionales de la ciencia académica – autonomía de la profesión científica respecto a la intromisión del poder público en su funcionamiento interno y limitación del papel del Estado a la provisión de recursos económicos e infraestructuras necesarias para la labor investigadora; control exclusivo de la profesión académico-investigadora sobre el proceso de reproducción; proceso formativo basado fundamentalmente en relación aprendiz-maestro; carácter no profesional del investigador en formación; y el carácter desinteresado y vocacional de la actividad científica.

La completa reestructuración institucional de las políticas educativa y científica tras la Guerra Civil afectaría también a la política de formación de investigadores. En los primeros años, ésta quedaría circunscrita principalmente a las becas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) para formación en los centros de este organismo – donde los investigadores en formación desempeñarían un papel central en su funcionamiento. Junto a las becas del CSIC, también se convocarían durante la segunda mitad de la década de 1940 – aunque con un carácter residual y complementando las del CSIC – las ayudas para la formación investigadora en el extranjero de la Junta de Relaciones Culturales (JRC). En 1955 se pondría en marcha la política de becas para postgraduados universitarios de la Comisaría de Protección Escolar y Asuntos Sociales (CPEAS), como parte de la política social gestionada por el Ministerio de Educación Nacional, que constituirían las primeras medidas destinadas a fomentar la formación investigadora en las universidades. Esta política se potenciaría durante la década de 1960, con la creación del Patronato para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades (Patronato PIO), cuyas ayudas para postgraduados serían gestionadas también por la Comisaría General de Protección Escolar (CGPEAS).

Durante la década de 1960, la política de fomento de la formación de investigadores se transformaría progresivamente en una herramienta al servicio del sistema investigador, que en esos años, en el marco del Plan de Desarrollo y bajo la influencia de la OCDE, experimentaría una profunda reforma en su estructura institucional encaminada a modernizarlo. Un punto de inflexión fue la puesta en marcha del Plan de Formación del Personal Investigador (Plan FPI), en 1968, que constituiría la base de la política de fomento de la formación de investigadores

desarrollada en las tres décadas siguientes. Pese a todos estos cambios, el núcleo central del diseño de la política de fomento identificado durante el período de la JAE permanecería inalterado.

En la década de 1970 y principios de la de 1980 se mantendría el diseño básico del programa FPI, introduciéndose algunos cambios que respondían las sugerencias de expertos y usuarios de la política. También habría algunos cambios (por ejemplo, el establecimiento de un seguro médico privado asociado a las beca) se producirían en respuesta a las demandas de los propios investigadores en formación, que a principios de los años setenta habían comenzado a movilizarse (sobre todo en el CSIC) en protesta ante los problemas de absorción del sistema. La llegada del PSOE al Gobierno en 1982 daría un impulso decisivo a la política científica en la agenda gubernamental, cuyos hitos principales serían la aprobación de la Ley de la Ciencia en 1986 y la puesta en marcha del Plan Nacional de I+D en 1988. La política de formación de investigadores (cuya evolución durante las tres primeras ediciones del Plan (1988-2000) se analiza con detalle) se convirtió en herramienta estratégica al servicio del Plan Nacional y del fortalecimiento del sistema nacional de investigación. Estos años se caracterizarán también por una expansión cuantitativa de la política, no sólo sobre la base del Plan (sobre todo en el período de 1988 a 1991), sino también a través de los programas de formación de investigadores gestionados por otros organismos de la Administración del Estado. A este incremento cuantitativo contribuyó también la incorporación como actores del sistema científico de las comunidades autónomas, que, durante la década de 1980 y, sobre todo, la de 1990, desarrollarán sus propias políticas de I+D y, dentro de éstas, programas para la formación investigadora. En la práctica, sin embargo, ninguno de estos cambios afectará al núcleo central de la política. Finalmente, en estos años tuvieron lugar varias reformas de los estudios de doctorado (en 1985, 1988 y 1998), orientadas todas a introducir una mayor formalización y en incrementar la calidad de la formación investigadora que, sin embargo, no lograrán eliminar el componente informal básico del proceso formativo.

El capítulo 3 se cierra con una primera demostración de la aplicabilidad del marco teórico-conceptual para explicar las dinámicas de estabilidad y cambio de la política a lo largo de un siglo de historia. Por una parte, la estabilidad del núcleo central de la política se explica por la actuación conjunta de los *mecanismos de retroalimentación institucionalmente inducida (positiva y negativa)*. Por otra, los cambios acontecidos hasta el año 2000 han respondido fundamentalmente a dos de los mecanismos expuestos en el capítulo teórico: 1) *impactos exógenos*, que producen cambios en la configuración estructural del subsistema; y 2) *cambios endógenos*, impulsados por los propios actores que controlan el proceso de decisión en el subsistema como resultado de un proceso previo de reajuste o aprendizaje, la mayoría de ellos de carácter menor o incremental, aunque también algunos considerables como sustantivos, como la puesta en marcha del Plan FPI.

Los capítulos 4 a 7 constituyen el estudio de caso, donde se analizan las transformaciones acaecidas en el diseño de la política de formación de investigadores en España a partir de las movilizaciones del colectivo de investigadores en formación desde finales de 1999 y hasta la aprobación del Estatuto del Personal Investigador en Formación (EPIF) en enero de 2006. Como se ha señalado, la importancia de estos cambios reside en que afectarían, precisamente, al núcleo de elementos que hasta entonces había permanecido estable y, particularmente, a la utilización de la beca como

instrumento y la consideración formal de los investigadores en formación como estudiantes.

En su activación, estos cambios seguirán las pautas del mecanismo de *expansión del conflicto* expuesto en el capítulo teórico. A los procesos vinculados a este mecanismo se dedican los capítulos 4 y 5. En concreto, el capítulo 4 se ocupa de los momentos previos su activación. En términos del modelo clásico de ‘fases’ del proceso de las políticas públicas, este capítulo abordaría la emergencia del problema, centrándose primero en los procesos que dan lugar al nacimiento del descontento entre los investigadores en formación y en la definición del problema. Aquí, se subrayará la construcción del problema desde un discurso sociolaboral, a la que predispondrán cinco factores interconectados: 1) los marcos interpretativos a disposición de los individuos, particularmente la autopercepción como trabajador, la cual depende de 2) procesos colectivos de construcción del problema (*framing*), donde las redes de comunicación proporcionadas por Internet serán clave; 3) experiencias generales de socialización (participación previa en movimientos sociales, ideología, experiencia de familiares y padres); 4) el contexto de trabajo del investigador en formación – donde se demuestra que, de manera general, la citada autopercepción es más frecuente en contextos de trabajo colaborativo y profesionalizado; y 5) la presencia de acontecimientos enfocantes que redirijan la atención hacia los costes de la condición de investigador en formación.

El capítulo 4 analiza también los pasos que van del descubrimiento del problema a la protesta, haciendo particular énfasis en el modo en que sus promotores lograron superar los problemas de acción colectiva, creando organizaciones formales – primero locales, luego la FJI. Todos estos son procesos que la literatura sobre las dinámicas de las políticas públicas – también los tres enfoques de referencia – han dejado habitualmente de lado, si bien su inclusión en el análisis resulta importante para comprender el desarrollo del mecanismo de expansión del conflicto y, en concreto, buena parte de las decisiones estratégicas adoptadas en el futuro por los promotores del cambio en la política. Mediante el uso de un sencillo modelo formal, se demuestra el papel clave que los emprendedores organizacionales desempeñaron a la hora de redefinir la situación de acción para los participantes potenciales – por ejemplo, señalando los costes no advertidos de su situación o generar confianza de cara a la posibilidad de conseguir el bien colectivo perseguido (el cambio en la política).

Junto con este factor, el éxito de los promotores en superar los problemas de la acción colectiva implica la conjunción de otros factores – presencia de estructuras de interacción preexistentes que faciliten la comunicación, la identificación y el reclutamiento de nuevos participantes, la reducción en los costes de transacción que introdujo el uso generalizado de Internet y el correo electrónico, un contexto de oportunidad que potenciaba la probabilidad de percepción de agravio – sobre todo, por el deterioro de las condiciones de cumplimiento del contrato implícito durante la década de 1990 – y, en última instancia, el propio éxito en las primeras acciones iniciales, desarrolladas según una estrategia secuencial, que impulsó la adhesión de nuevos participantes y el paso a acciones más complejas y costosas. Clave en ello sería la creación de la FJI-Precarios, a cuya estructura y funcionamiento se dedica el último epígrafe del capítulo 4.

El capítulo 5 se centra en la estrategia de expansión del conflicto impulsada por la FJI y los procesos de entrada del asunto en la agenda de los responsables públicos. Dada su condición de ‘recién llegado’ y las dificultades de acceso a los centros de

decisión de la política, las acciones de la Federación se orientarían a captar la atención de los otros actores en el subsistema o fuera de éste, con el objeto de ganar apoyos a sus demandas y obtener acceso a los responsables de la decisión. En esto, la FJI contaría con la ventaja de un contexto de oportunidad favorable, con un interés creciente en los medios y el público en general en los temas científicos, mientras que partidos y gobiernos habían incorporado en sus discursos el papel de la I+D+I como elemento clave para promover el desarrollo económico y social, algo de lo que la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCYT) en 2000 constituiría la señal más evidente.

La expansión del conflicto tendría lugar, en primer lugar, en la arena público/mediática. Una característica desde el principio sería la sofisticación de la estrategia de la FJI. Por una parte, el repertorio de acciones desplegadas tendría una lógica gradualista, comenzando por acciones de bajo coste (campaña de envío de cartas a los medios) para luego, conforme la protesta se fue haciendo más visible y el nivel de apoyos dentro del colectivo crecía, pasar a acciones de más envergadura (movilizaciones coordinadas y de masas). Por otra parte, la FJI adaptó hábilmente su discurso a los requerimientos de acceso a los medios, obteniendo pronto la atención positiva de la prensa generalista y especializada. Además, el discurso fue también enmarcado estratégicamente con el objetivo de hacerlo resonar con las creencias e intereses de otros actores capaces de convertirse en aliados. Así, pese a las diferencias en cuanto a la percepción del papel productivo de los investigadores en formación, la FJI obtuvo el apoyo de un número considerable de miembros de la profesión académica – en ocasiones, motivados con el claro propósito estratégico de utilizar la protesta de los investigadores en formación como un medio de presión al Gobierno para conseguir un tratamiento más favorable, tal como se vería claramente en el caso de las universidades.

La expansión del conflicto tuvo lugar en otras arenas de acción. En la arena de las relaciones laborales, la coincidencia de discursos estaría detrás del apoyo incondicional mostrado en todo momento por los sindicatos de ámbito estatal y, particularmente, por CCOO. También, los esfuerzos de expansión del conflicto también alcanzaron la arena de la Unión Europea, donde la FJI contribuiría de manera decisiva a la creación de *Eurodoc*, la organización representante del colectivo de doctorandos a nivel europeo. En este sentido, a través de Eurodoc, algunas de las reivindicaciones básicas de la FJI llegarían a verse plasmadas en la propia política de la UE, favorecidas por el contexto de creación del Espacio Europeo de Investigación (EEI).

El capítulo analiza también de manera detallada todo el proceso de expansión del conflicto en las arenas parlamentarias estatal y en las autonómicas. Junto con la público/mediática, estas arenas son las más importantes a la hora de explicar la entrada del problema en las agendas de los responsables de la política en los niveles de gobierno central y regional. El examen de las acciones y discurso de los partidos con representación parlamentaria, así como de sus interacciones con la FJI, permite arrojar luz sobre las lógicas subyacentes a las dinámicas de la expansión del conflicto dentro de estas arenas. En este sentido, si bien se observa que una mayor semejanza entre las preferencias del partido y la FJI contribuyen a la existencia de vínculos de colaboración más sólidos y continuados – como se demuestra en el caso de Izquierda Unida (IU), cuya estrategia gradualista sería crucial en la entrada del problema en las agendas de los gobiernos de varias comunidades autónomas, así como para su mantenimiento después del asunto vivo en las arenas parlamentarias regionales y en la estatal.

No obstante, el análisis también muestra cómo el apoyo a las demandas de la Federación dependería también de consideraciones estratégicas, no siendo necesaria una coincidencia plena en las posiciones, sino tan sólo en algunos elementos generales del discurso. Tal será la situación en los casos del PSOE y Convergència i Unió (CiU). Por ejemplo, pese a que las posiciones de CiU divergían notablemente de las de la Federación – sobre todo en cuanto a la consideración productiva del investigador predoctoral – sería una moción presentada por un senador de la coalición catalana, solicitando que el Gobierno central estudiase la situación de los investigadores en formación, lo que hará posible la entrada del asunto en la agenda en diciembre de 2000.

También, el análisis de la expansión del conflicto en las arenas parlamentarias permitirá mostrar la importancia del papel desempeñado por los emprendedores políticos en el proceso, como en el caso del antes mencionado senador de CiU, o el de un empleado del grupo parlamentario de IU en el Congreso, responsable de promover y coordinar la campaña de iniciativas en los parlamentos regionales donde esta formación tenía representación, que contribuyó de manera decisiva a la entrada del asunto en la agenda en estas regiones. Finalmente, el capítulo hace hincapié también en la importancia en la expansión del conflicto de las dinámicas de permeabilidad entre las diferentes arenas, basada en los vínculos existentes entre las diferentes organizaciones territoriales de los partidos, así como en las oportunidades ofrecidas por la estructura político-administrativa del Estado.

El capítulo 6 se ocupa en primer lugar de los esfuerzos iniciales de los gobiernos estatal y regionales para contener el conflicto. Los responsables públicos se opondrían a la pretensión de la FJI de convertir las becas en contratos desde una perspectiva básicamente conceptual, fundamentada en la visión de los investigadores en formación como estudiantes, posición reforzada por la propia definición jurídica del ‘becario’. Ello conduciría al despliegue en un primer momento de toda una serie de tácticas para contener el conflicto (Cobb y Ross 1997), que irían desde la mejora de elementos del diseño no directamente con las reivindicaciones de la FJI (por ejemplo, incremento de los estipendios de las becas) hasta acciones de apaciguamiento simbólico y apuntalamiento de la imagen positiva de la política, pasando por el ataque directo a las pretensiones de la Federación. No obstante, en algunas comunidades autónomas donde no había existido una expansión del conflicto, también se producirían cambios incrementales en la política como consecuencia de la permeabilidad horizontal existente entre subsistemas.

El capítulo también aborda las consecuencias no esperadas de esta estrategia de contención, que tendrán importantes consecuencias en el desarrollo del proceso. La decisión del MCYT de subir los estipendios de sus becas con el Ministerio de Educación (MECD), que gestionaba la parte más importante de los programas estatales. Esto produciría estancamiento del proceso de cambio en la política impulsado desde el Gobierno (véase el capítulo 7). Otra consecuencia no esperada será el fortalecimiento de la protesta, en tanto que la decisión del MCYT generó un sentimiento de agravio comparativo entre los becarios dependiente del MECD y de otros programas regionales.

Pero la principal consecuencia no esperada sería la emergencia de nuevas alternativas al diseño vigente de la política. Éstas serían producidas en el seno de los foros creados por los responsables con la función básica de aplacar el conflicto. Los dos principales serían la Comisión Política de Trabajo (CPT), integrada por representantes

del MCYT y MECD, de los vicerrectores de investigación y de la FJI; y la Comisión Técnica de Trabajo (CTT), creada por el MCYT en respuesta a la antes mencionada moción en el Senado, y formada por expertos en la materia. Creados inicialmente con la intención de contener el conflicto, ambos foros se convertirían en arenas de aprendizaje donde se generarían nuevas alternativas. Una de ellas sería la elaboración de un estatuto regulador de la situación de los investigadores en formación, sugerida por la CTT, y que asumirían los responsables del MCYT. La segunda, propuesta por la CPT, sería reemplazar las becas por un diseño híbrido (luego conocido como ‘2+2’) consistente en dos años beca seguidos de dos años de contrato. Esta alternativa acabaría convirtiéndose con el tiempo en punto focal para el rediseño de la política.

El último epígrafe del capítulo analiza la difusión de este conocimiento utilizable generado en esos foros entre los diferentes actores participantes, los cambios resultantes en las posiciones de los distintos participantes resultantes y los factores estratégicos, cognitivos e institucionales que median esos procesos de cambio. En el caso de la FJI, se produciría una adaptación estratégica del discurso, conciliando la aceptación del ‘2+2’ con el mantenimiento de los objetivos maximalistas planteados desde el comienzo. Además, la Federación incorporaría en su marco de acción colectiva de nuevos elementos del discurso de otros actores, como la necesidad de una auténtica planificación y rediseño de la carrera investigadora. Igualmente obedecería a un proceso de aprendizaje interno el cambio en la nomenclatura utilizada para referirse al colectivo – sustituyendo la denominación de investigador ‘en formación’ o ‘en perfeccionamiento’ por la utilizada por la Comisión Europea (respectivamente, ‘investigador en fase inicial’ e ‘investigador experimentado’).

También se producirían cambios en las posiciones mantenidas por buena parte de los miembros de la profesión académico-investigadora, donde el modelo ‘2+2’ acabaría convirtiéndose en punto focal. Lo mismo sucedería en los partidos políticos, donde los cambios – particularmente en el PSOE y en el PP – obedecerían, en principio, a una lógica estratégica de adaptación a la competencia política, dependiente de si el partido ocupaba o no el Gobierno. Así, por ejemplo, en septiembre de 2003, el PSOE, que inicialmente era reacio a eliminar las becas para los investigadores predoctorales, acercó sus posiciones a las de la FJI adoptando en su programa electoral el modelo ‘2+2’, con el objeto restar impacto al EBI que el PP aprobaría poco después, y, al mismo tiempo, tratar de capitalizar políticamente el malestar mostrado por los investigadores en formación en contra de la política del Gobierno popular. Algo parecido haría el PP cuando pasó a la oposición tras las elecciones generales de 2004. Así, el grupo parlamentario del PP anunciaría su apoyo a la PL presentada por el Parlamento de Andalucía (propuesta por IU) que pedía, básicamente, la inclusión de todos los becarios de investigación en el régimen general de la Seguridad Social, lo que suponía una aceptación implícita de la sustitución de las becas por contratos. En el caso de CiU, la decisión del ejecutivo catalán en 2003 de introducir el modelo ‘2+2’ llevaría a un cambio inmediato de postura en el grupo parlamentario. Además, como ocurriría con el PP, tras el paso a la oposición en noviembre de ese año se produciría un acercamiento de de la formación catalana a la FJI, llevándoles a apoyar la citada PL autonómica.

No obstante, el análisis de las posiciones de estos partidos también sugiere que, subyacente a esta lógica instrumental-estratégica, las creencias de los responsables del partido o del gobierno desempeñarían también un papel clave en la explicación de los cambios observados – por ejemplo, por qué el modelo ‘2+2’ pronto se convirtió en un

punto focal para la resolución del conflicto. Históricamente, la mayoría de estos responsables procedían de la profesión académico-investigadora y habían sido socializados en la visión tradicional de la formación investigadora. De este modo, muchos de estos responsables políticos llegarían a considerar aceptable el '2+2' como un punto intermedio entre las demandas de la FJI ('todo contratos') y las posiciones más recalcitrantes de quienes preferían la continuidad del sistema de becas.

También se producirían modulaciones en las posiciones dentro del MCYT, localizados en la Secretaría General de Política Científica, cuyos responsables – precisamente, no pertenecientes a la profesión científico-académica – acabaron por aceptar la existencia de un componente productivo en la actividad de los becarios predoctorales, llegando incluso a admitir la posibilidad de utilizar contratos para los investigadores postdoctorales.

El examen de la evolución de las posiciones de los partidos también arroja luz sobre el papel de la congruencia de las creencias y discursos de los participantes como elemento facilitador de la cooperación en el proceso político. La conclusión que se alcanza es que una adecuada explicación de la cooperación necesita considerar la interacción entre las lógicas de las consecuencias esperadas y de lo apropiado. La completa congruencia en las creencias no implica una cooperación automática, sino que ésta depende de razones instrumentales que la desencadenen. Por su parte, el alcance de la lógica instrumental-estratégica como elemento motivador de la cooperación es mediado por las creencias de los actores, que delimitan su alcance y límites. Además, hay que tener en cuenta también los procesos de aprendizaje y cambio en las creencias que pueden desencadenarse como consecuencia de la interacción entre los actores a lo largo del tiempo.

El capítulo 7 se centra en el análisis de los procesos que desembocarían en los principales cambios en la política. Cada uno de los tres epígrafes que lo componen se dedica, respectivamente, a los tres principales procesos de cambio en la política durante el período estudiado: 1) la adopción del Estatuto del Becario de Investigación (EBI); 2) la difusión del diseño '2+2' en las comunidades autónomas; y 3) la aprobación del Estatuto del Personal Investigador en Formación (EPIF). En el caso del EBI, su elaboración sería fruto de la asunción por el MCYT de la recomendación contenida en el informe de la CTT de regular la situación de los becarios de investigación. Así, el proceso de cambio se mantendría dentro del subsistema y bajo el control de sus responsables – esto es, el proceso de cambio sería endógeno. Los participantes principales serían el MCYT, que tomaría el liderazgo, y los otros ministerios afectados por la regulación. En este sentido, las dinámicas interministeriales constituyen un factor explicativo clave del desarrollo del proceso y su resultado final.

El epígrafe analiza cada una de las fases de este proceso, marcadas por cambios en los responsables de la elaboración de la norma dentro del MCYT. A finales de 2001 el anteproyecto del estatuto elaborado por la Secretaría General de Política Científica estaba listo para su aprobación por el Consejo de Ministros. El texto regulaba los derechos y deberes básicos de los becarios de investigación y otorgaba beneficios limitados de cobertura por la Seguridad Social. Sin embargo, el MECD paralizó la aprobación, criticando tanto al contenido del texto como a su oportunidad, así como las formas demostradas por el MCYT, al no contar en la elaboración del texto con el

concurso del ministerio que gestionaba la mayor parte de las becas financiadas por el Estado.

El bloqueo se rompería a raíz de sendos impactos exógenos durante el segundo semestre de 2002, que supusieron un relevo de los responsables de la política en el MCYT y el MECD. El nuevo equipo encargado del estatuto en el MCYT lo incluiría entre las prioridades, asumiendo la Secretaría de Estado de Política Científica de su impulso político. Menos influidos por concepciones académicas ideológicas sobre la naturaleza de los investigadores en formación, el objetivo de los nuevos responsables sería, fundamentalmente, lograr un texto que lograra el respaldo sin problemas de los otros ministerios implicados, para poder ser así aprobado antes del final de la legislatura. Sin embargo, en el verano de 2003, cuando ya se habían superado casi todo los trámites del procedimiento, y sólo a falta de su aprobación por el Consejo de Ministros el Estatuto fue paralizado de nuevo por las reticencias del MECD y del Ministerio de Hacienda, que llevaron a la introducción en la versión final de cambios sustanciales. Así, en la versión lista para aprobar, los beneficios de la Seguridad Social (ya de por sí limitados, en tanto que los becarios de investigación no eran considerados trabajadores) eran aplicable a todos los receptores de becas de los programas de aquellas instituciones que voluntariamente hubiesen adoptado el Estatuto, certificado mediante la inscripción en el registro que aquél creaba. En contraste, en la versión final, la población objetivo fue sustancialmente reducida, ya que el EBI se aplicaría sólo a los becarios que hubiesen obtenido el Diploma de Estudios Avanzados (DEA).

El siguiente epígrafe se ocupa de los procesos de difusión en varias comunidades autónomas, entre los años 2002 y 2006, del modelo '2+2' y otros diseños que conllevaban un alejamiento del sistema tradicional de becas. En primer lugar se analiza cada uno de los casos en los que se produjeron estos cambios. La primera región en implementar el '2+2' fue la Comunidad Autónoma de Aragón, gobernada por el PSOE y el Partido Aragonés Regionalista. Aragón 'abriría la lata', demostrando la factibilidad del diseño, abriendo el camino para su adopción por otros gobiernos regionales. A Aragón le seguirían, en 2003, Cataluña (con gobierno de CiU) y tres comunidades socialistas – Castilla-La Mancha (también en 2003) y Andalucía y Extremadura, en 2004. En 2005, con el PP ya fuera del Gobierno de la nación, la Comunidad Valenciana, primera autonomía gobernada por este partido en adoptar el '2+2'. Ya cuando este diseño parecía que se iba a consolidar como sustituto de las becas de investigación – sobre todo, porque este modelo aparecía en el programa electoral del PSOE, que ocupaba el Gobierno desde la primavera de 2004 – dos comunidades, Cataluña y Madrid, decidieron dar un paso más y superarlo, la primera estableciendo un sistema de un año de beca y tres de contrato ('1+3') en 2005, y la segunda, eliminando definitivamente la beca como instrumento de la política de formación de investigadores en 2006.

Tras la descripción de los procesos, el último apartado de este epígrafe se dedica a identificar los patrones comunes y los mecanismos que explican su difusión/adopción de estos diseños por parte de esos gobiernos autonómicos. Para ello se utiliza la técnica del análisis comparativo cualitativo (*qualitative comparative analysis*, QCA), en su versión de conjuntos convencionales (*crisp sets*) (Ragin 1987; 2000). Cuatro son los factores explicativos evaluados: 1) presencia en algún momento en la comunidad autónoma de una organización miembro de la FJI, 2) expansión del conflicto en la arena parlamentaria regional, 3) existencia de un Gobierno del PSOE en la región en el

momento de la decisión; y 4) presencia de emprendedores, entendida como convencimiento de los responsables de la política de la necesidad de impulsar medidas de reforma sustantiva en la política independientemente de lo que sucediese en otras arenas.

Como resultado, aparecen tres combinaciones básicas de factores presentes en las comunidades donde se introdujeron los diseños alternativos (2+2, 1+3 y 0+4). Por un lado, el caso de Castilla-La Mancha, donde gobernaba el PSOE y los responsables estaban dispuestos a impulsar políticamente el cambio, a pesar de que no existía ninguna organización territorial miembro de la FJI ni el asunto había entrado en la agenda del parlamento regional. El segundo patrón explicativo corresponde al de Andalucía y Extremadura donde, aunque los responsables no eran favorables a la introducción de cambios sustantivos en la política, gobernaba el PSOE, sí hubo (al menos en algún momento) presencia de organizaciones miembro de la FJI y la expansión del conflicto había hecho que el asunto entrase en la agenda parlamentaria regional. Finalmente, el tercer patrón explicativo se aplica al resto de comunidades donde se implantaron nuevos diseños (Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid). En todas ellas hubo en algún momento organizaciones miembros de la FJI (si bien con presencia y actividad variables), el parlamento regional había tratado el asunto y dentro del Gobierno autonómico los responsables consideraban necesario el cambio en la política (por diversas razones) y lo impulsaron.

Sin embargo, estos casos no son independientes entre sí – los eventos en unas arenas son conocidos por los actores en otras. En este sentido, el análisis de la difusión de estas innovaciones en las comunidades autónomas demuestra la importancia de los procesos de permeabilidad intersubstémica, en tanto que las decisiones en unas regiones no pueden ser consideradas separadamente de lo que sucede en otras regiones. Así, la explicación basada en el QCA debe ser complementada con un análisis de estas interdependencias y las secuencias de difusión resultantes. En cuanto a los mecanismos explicativos subyacentes, en todos los casos el mecanismo principal se corresponde con el mecanismo de cambio endógeno, si bien en la mayor parte de las ocasiones es activado por eventos propios de otros mecanismos. En algunos casos, el cambio endógeno es detonado por la expansión del conflicto a la arena parlamentaria regional y (cuando una asociación miembro de la FJI está activa) en la pública, que en última instancia conduce a la inclusión del asunto en la agenda gubernamental. En otros casos, los cambios endógenos se producen tras impactos exógenos (proximidad de elecciones autonómicas, como en Cataluña; o relevos en los responsables de la política, como en Aragón, Valencia o Castilla-La Mancha).

En cuanto al proceso de adopción del EPIF, esta norma significará la generalización del diseño '2+2'. El evento desencadenante inicial sería un impacto exógeno, la victoria electoral del PSOE en las elecciones generales de 2004. Como se ha señalado, este partido que había incluido en su programa electoral la promesa de implantación de un modelo '2+2', así como el paso de los becarios predoctorales en los dos primeros años al régimen general de la Seguridad Social. Lejos de lo que podría esperarse, dado el compromiso adquirido por el Gobierno entrante, la elaboración del EPIF sería un proceso accidentado. En primer lugar, se produciría un proceso de reajuste y clarificación de la estrategia respecto a lo prometido, orientado a establecer el liderazgo gubernamental sobre el proceso – ajustándose así el proceso al mecanismo de cambio endógeno. En principio, no se esperaba que la opción del '2+2' se implementase

de manera inmediata, ya que los planes del Ministerio de Educación (MEC) eran, básicamente, reformar el EBI para extender los beneficios de la Seguridad Social a todos los becarios predoctorales y postdoctorales. Esto haría que la FJI pasase en poco tiempo de la esperanza en un rápido cambio al descontento. Como respuesta, la Federación adoptará una estrategia que combinará, por un lado, la presión, mediante movilizaciones y la denuncia pública de la intención del Gobierno de no cumplir con los compromisos adquiridos y, por otro, los contactos institucionales. Como consecuencia de esta estrategia, y gracias al apoyo de los aliados en la arena parlamentaria estatal (IU y ERC) y la condición minoritaria en ésta del PSOE, se logró que ya en los Presupuestos Generales del Estado de 2005 se incluyesen las partidas necesarias para la inclusión de todos los becarios predoctorales del Estado en el régimen general de la Seguridad Social. Pocos meses después, en marzo de 2005, el Gobierno anunciaría su intención de sustituir el EBI por un nuevo Estatuto del Personal Investigador en Formación (EPIF) que generalizaba el modelo '2+2', y cuya entrada en vigor se preveía para 2006.

El conflicto, sin embargo, no acabaría con el anuncio. La primera versión del EPIF se ajustaría más a la visión del proceso formativo fomentada por la FJI (por ejemplo, desde el punto de vista de la terminología utilizada o la ampliación del ámbito de aplicación y de los derechos y prestaciones reconocidos). Sin embargo, su contenido seguiría siendo considerado insatisfactorio por la Federación, en particular en relación a tres puntos: su no obligatoriedad para todos los programas de formación de personal investigador (sólo lo era para los de la Administración General del Estado o financiados por ésta), la utilización del DEA como criterio delimitador de la etapa de contrato, y el mantenimiento de la limitación en los beneficios de la Seguridad Social para los investigadores en la fase de beca.

A través de la antes señalada estrategia de combinar presión con contactos institucionales con los responsables institucionales, y aprovechando el contexto de oportunidad política proporcionado por la inminente celebración de elecciones autonómicas en Galicia, en junio de 2005 la FJI consiguió forzar a la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación (SEUI) a la firma de un acuerdo por el que los responsables ministeriales accederían a incorporar al texto las demandas de la Federación en el texto, a cambio de que ésta desconvocase la manifestación anunciada para dos días antes de las elecciones antes mencionadas. Éste sería un hecho de máxima relevancia, en tanto que daba a la FJI influencia directa sobre el proceso, algo que no ocurrió con el EBI.

No obstante, este acuerdo constituiría un equilibrio inestable, dada la ambigüedad de su interpretación y que ni la FJI ni, sobre todo, la SEUI tenían los incentivos necesarios para respetar su cumplimiento. Así, aunque los sucesivos borradores del EPIF fueron incorporando concesiones a las demandas de la FJI, la versión finalmente aprobada por el Consejo de Ministros contenía algunas provisiones que violaban el acuerdo, como la de aplicación voluntaria de la norma a los programas no dirigidos a la obtención del doctorado o la justificación de la fase de beca en la naturaleza no productiva de los investigadores en formación en el período previo a la obtención del DEA o certificado equivalente. En definitiva, este epígrafe demuestra, como en los anteriores, la adecuación del marco teórico presentado en el capítulo primero a la hora de dar cuenta de los procesos de cambio en la política, la importancia de tener en cuenta la interacción estratégica entre los participantes, las modificaciones

de la posición de éstos dentro de la situación de acción y los procesos de permeabilidad intersubsistémica.

El estudio de caso que forma el núcleo de esta tesis sólo cubre el período hasta la aprobación del EPIF. Sin embargo, el proceso de cambio no acabó con el Estatuto – algo esperable, dado que, como se ha señalado, éste constituía un equilibrio inestable. Cuatro años más tarde, mientras esta tesis estaba siendo redactada, se produjo un cambio crucial que afectaba a la configuración de la política. En mayo de 2011, el Parlamento español aprobaría la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, que abolía el uso de la beca como instrumento de la política de formación de investigadores, estableciendo el uso obligatorio de contratos laborales desde junio de 2012. Así, la ley pondría fin al ciclo de cambio iniciado a finales de 1999, cumpliendo con la mayor aspiración de la FJI. Teniendo en cuenta esto, y sólo con motivo dar cobertura a ese ciclo, y dado que el trabajo de campo no cubre el período posterior a la aprobación del EPIF, después del capítulo 7 se incluye un Epílogo en el que se ofrece una breve descripción del proceso de elaboración de la Ley en la parte correspondiente a la regulación de los recursos humanos.

La tesis se cierra con el correspondiente capítulo de conclusiones, donde se resumen los principales hallazgos, sobre todo en relación con la aplicación a la explicación de las dinámicas de estabilidad y cambio de las políticas del marco teórico propuesto

en el capítulo 2.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL: MECANISMOS DE ESTABILIDAD Y CAMBIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales focos de interés en los estudios sobre el proceso de las políticas públicas en las últimas dos décadas lo ha constituido la explicación del cambio. Los principales desarrollos teóricos en el área durante estos años han tenido relación precisamente con el intento por proveer una explicación satisfactoria a los procesos de cambio en las políticas. Los fenómenos a explicar tienen una *naturaleza compleja*, manifestada fundamentalmente en el carácter dinámico del proceso, la existencia de múltiples fuentes de causación, la multidimensionalidad de la variable dependiente (Hogwood y Gunn 1984, 13-19), el alto número de participantes y el carácter interactivo de los efectos de los diferentes factores que influyen en el proceso (Greenberg, Miller, Mohr y Vladeck 1977; John 2003). Por tanto, el marco teórico-conceptual debe, si no eliminar toda esta complejidad del objeto de estudio – tarea, por otra parte, imposible – sí, al menos, ser capaz de reducirla a unas dimensiones manejables y comprensibles.

De los diferentes marcos analíticos propuestos por la literatura sobre el proceso de políticas públicas, los tres que han obtenido un grado más alto de aceptación entre los estudiosos han sido el marco de las Corrientes Múltiples (*multiple streams*, MS) (Kingdon 1984, 1995); el enfoque de la coalición promotora, (*advocacy coalition framework*, ACF) (Sabatier 1987, 1988; Sabatier y Jenkins-Smith 1993, 1999; Sabatier y Weible 2007); y la teoría del equilibrio discontinuo (*punctuated equilibrium theory*, PET) (Baumgartner y Jones 1993; True, Jones y Baumgartner 2007). Aunque no son los únicos disponibles, estos marcos teórico-conceptuales han atraído ampliamente la atención de los estudiosos de las políticas públicas, generando (en particular en el caso del ACF y la PET) auténticos programas de investigación que han constituido un fértil suelo para una gran cantidad de investigación académica. Como subraya John (1998) las tres constituyen una clara muestra del ‘estado del arte’ en los estudios sobre políticas públicas contemporáneos, como así lo reconocieron en su momento los miembros de la sección de políticas públicas de la Asociación Americana de Ciencia Política (APSA) (Shoup 2001).

No obstante, a pesar de sus virtudes, los tres enfoques de referencia presentan también una serie de problemas que convierte en parciales las explicaciones que ofrecen sobre las dinámicas de las políticas públicas y limitan su aplicabilidad. En este sentido, el objetivo de este capítulo es proponer un marco teórico sintético que aproveche los puntos fuertes comunes de estos tres enfoques, enfatizando la complementariedad de las explicaciones causales que desarrollan, y al tiempo permita resolver los problemas detectados en ellos, a través de una especificación más precisa de las relaciones teóricas entre los elementos conceptuales.

Lo que sigue de este capítulo se estructura del siguiente modo. En el siguiente epígrafe, se caracterizan brevemente los tres enfoques de referencia, identificando sus elementos comunes, así como de presentar sus principales problemas y defectos. A continuación, se exponen los componentes conceptuales del marco teórico-conceptual sintético propuesto y su articulación en una serie de mecanismos explicativos básicos de

la estabilidad y el cambio en las políticas públicas, que luego se aplicarán al caso de la política de formación de investigadores en España.

II. LOS TRES ENFOQUES DE REFERENCIA (MS, ACF Y PET): ELEMENTOS COMUNES Y PROBLEMAS EN LA EXPLICACIÓN DE LAS DINÁMICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

La base del éxito del MS, el ACF y el PET es su compromiso en proporcionar explicaciones causales genuinas del proceso de las políticas públicas, en contraste con el enfoque dominante en el momento en que estos aparecieron, el ‘modelo de etapas’. En este sentido, los tres marcos de referencia aspiran a descubrir los procesos generativos causales (Goldthorpe 2001) que rigen la estabilidad y el cambio en las políticas.

Hay una serie de elementos comunes en las explicaciones que proporcionan los tres enfoques, que constituyen la estructura básica que permitirá luego su integración en un único marco sintético. En primer lugar, todos toman el *subsistema de políticas* – el conjunto de actores interesados en un asunto o problema que interactúan formando sistemas decisionales y el conjunto de reglas que regulan esas interacciones – como la unidad básica de análisis. En segundo lugar, las explicaciones de las dinámicas de las políticas públicas que ofrecen tienen como base la conducta de actores dotados de racionalidad limitada que interactúan dentro de los límites del subsistema. Y finalmente, los tres enfoques enfatizan el papel causal desempeñado por los factores ideacionales – esto es, las interpretaciones, ideas y creencias que los actores incorporan sobre las características de las políticas y el contexto en el que estas se elaboran e implementan. A continuación se hace referencia brevemente a cada uno de estos elementos en los tres enfoques.

II.1. Los subsistemas de políticas como unidad básica de análisis

Un primer elemento común en estos tres enfoques es que parten del concepto de *subsistema de políticas* como unidad básica de análisis. Este concepto pertenece a la familia de términos de la literatura sobre redes de políticas públicas (*policy networks*)¹, que desde los años setenta había puesto el acento en cómo las políticas públicas eran elaboradas en el seno de estructuras no formalizadas de relaciones estables entre actores gubernamentales y no gubernamentales. En concreto, en el ACF y la PET el concepto de subsistema de políticas es coincidente con otros utilizados en la literatura para referirse a una misma categoría de fenómenos. En el primer caso, es definido como el conjunto de “actores procedentes de una variedad de organizaciones públicas y privadas que están activamente interesados en un problema o cuestión.” (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 119); y en la PET, como cada uno de los “sistemas de decisión” que se organizan alrededor de una serie de programas o cuestiones (Baumgartner y Jones 1993, 6; True, Jones y Baumgartner 1999, 99). En el caso de la MS de Kingdon, se emplea el concepto de ‘comunidad de políticas’ (*policy community*) en un sentido similar al utilizado por otros autores ‘comunidad epistémica’ (Haas 1992). Éstas estarían compuestas por expertos del sector público y privado, abarcando desde burócratas, asesores políticos, consultores, académicos, analistas de grupos de interés, etc., con un común el interés por una misma área de problemas, así como la interacción entre unos y

¹ Para una revisión sobre esta literatura y las diferentes corrientes que la integran, véase Chaqués (2004). También Jordana (1995).

otros. La lógica que guía el funcionamiento de las comunidades de políticas es fundamentalmente una lógica técnica, independiente de criterios o avatares políticos – aunque puede ser afectada por estos (Kingdon 1995, 117-118).²

En todo caso, en los tres enfoques la explicación del proceso de las políticas gira en torno a las dinámicas que afectan al subsistema, tanto en el ámbito de sus componentes internos como a las interacciones que se producen entre este y su entorno (otros subsistemas de políticas y los ámbitos de interacción e institucionales que rigen el funcionamiento general de una comunidad – nivel macropolítico).

II.2. El papel de los actores participantes

Otro elemento común es la importancia que las tres teorías otorgan a los actores en el mecanismo explicativo. Las tres parten de una base *behavioralista*, en la que los fenómenos se explican a partir de la conducta de los individuos. En el caso de la MS y la PET, ambas se construyen explícitamente sobre la figura del *emprendedor* de políticas, actor encargado de impulsar y dinamizar los procesos de cambio.

Situar a los actores en el núcleo de la explicación supone tener en cuenta cómo éstos se relacionan con su entorno, cómo procesan la información y desarrollan sus preferencias con vistas a la acción. En este sentido, los tres enfoques optan por una concepción realista, basada en el modelo de *actor racional- limitado*.³ En el caso de la MS, las limitaciones cognitivas que caracterizan a los actores, unidas a la complejidad y ambigüedad del entorno (entendida como sobreabundancia de información disponible más que como escasez de ésta) dificultan a los actores la distinción entre la información relevante y la que no lo es. Por otro lado, los actores disponen de recursos y, sobre todo, tiempo limitados para enfrentarse a la multiplicidad de estímulos y cuestiones que se le presentan. En este contexto, quién, sobre qué y cómo se dirige la atención resulta crucial. El tratamiento de determinadas cuestiones depende menos de criterios acordes con el modelo ‘racionalidad exhaustiva’ (por ejemplo, su importancia efectiva) que de criterios de oportunidad, los sesgos cognitivos incorporados por individuos u organizaciones, o el número de cuestiones que compiten por captar la atención (Zahariadis 1999, 75-76).

Por su parte, Sabatier y Jenkins-Smith asumen que los actores son ‘instrumentalmente racionales’, es decir, que actúan buscando la consecución de unas metas complejas y no reducibles al mero interés material egoísta, viniendo definidas en gran parte por los propios valores insertos en la estructura profunda del sistema de creencias.⁴ Los actores se encuentran, al mismo tiempo, sometidos a sesgos y limitaciones cognitivas que afectan a su capacidad para percibir y procesar la información acerca de la complejidad que conforma el mundo que les rodea. Los individuos utilizan instrumentos heurísticos como guía para la conducta en situaciones complejas y las percepciones son filtradas por las creencias normativas y perceptivas preexistentes (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 130-131).

² En un símil utilizado por el propio Kingdon, las comunidades de políticas serían algo así como “disciplinas académicas, cada una con sus propias teorías, ideas, preocupaciones y caprichos” (Kingdon 1995, 127).

³ Sobre el concepto de ‘racionalidad limitada’ véase Simon (1985; 1996; 1997); Jones (1994; 2001).

⁴ En todo caso, Sabatier y Jenkins-Smith consideran que la definición de los objetivos de los actores constituye una cuestión empírica, no abordable de manera apriorística.

En cuanto a la PET, un elemento básico en este enfoque es el presupuesto de que la toma de decisiones, tanto a nivel individual como del sistema político, responde al modelo de ‘racionalidad limitada’. Como en los anteriores casos, las limitaciones cognitivas, y fundamentalmente la incapacidad para centrar la atención más que en unos pocos asuntos al mismo tiempo – el ‘cuello de botella de la atención’ (*bottleneck of attention*) – limitan la capacidad de los individuos (y, paralelamente, de las organizaciones, que están compuestas por individuos) para procesar de manera eficiente toda la información que les llega. De este modo, los actores (individuales o colectivos) pueden, a lo sumo, actuar orientados a metas, pero no de manera enteramente racional (Baumgartner y Jones 1993, 250).

En conclusión, el modelo de actor racional limitado desempeña un papel fundamental a la hora de dar cuenta de las dinámicas de estabilidad y cambio en las políticas públicas, aunque, como se expondrá más adelante, en cada caso el enlace con el resto de elementos del mecanismo explicativo es diferente. Lo que ponen de manifiesto el ACF, la PET y la MS al optar por este determinado modelo de actor es la necesidad de tener en cuenta la dimensión agencial en la explicación pero, al mismo tiempo, dentro de un límite realista y acorde con la naturaleza psicosocial del individuo, en contraste con las versiones más parsimoniosas pero menos realistas de los agentes.

II.3. Las ideas como variable fundamental en el proceso político

La explicación del proceso de las políticas públicas se había centrado hasta los años ochenta en el análisis de variables materiales, básicamente los recursos – institucionales, materiales – que controlaban los autores y el modo en que este control influía sobre el desarrollo del proceso. Como reacción a la insatisfacción que producían estas explicaciones – por ejemplo, a la hora de explicar la formación de preferencias o la adopción de decisiones supuestamente irracionales – en los años noventa tomó fuerza un nuevo enfoque centrado en los elementos ideacionales⁵ que los actores incorporan como vector explicativo del cambio y la estabilidad en las políticas públicas (John 1998, 145). El *leit motiv* de esta corriente sería que las políticas cambian porque las ideas y creencias sobre las que se aquéllas se sustentan también cambian. Este ‘giro ideacional’ (Blyth 1997) conllevaría una redirección de la atención de los investigadores hacia cuestiones tales como a) los procesos de creación y difusión de las ideas; b) el aprendizaje y la utilización del conocimiento científico en el proceso político; c) la interacción entre el comportamiento de los actores y las ideas – cómo las ideas ‘enmarcan’ dicho comportamiento y cómo los actores hacen uso estratégico de las ideas para lograr sus fines (Braun 1999).

La MS, el ACF y la PET recogen este interés por el papel desempeñado por las ideas en la explicación de la estabilidad y el cambio en las políticas. En *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, el interés principal de Kingdon es explicar cómo determinadas ideas, bajo la forma de asuntos definidos como problemas (*issues*) y soluciones de políticas, llegan a entrar en la agenda pública y a captar la atención y el interés de los decisores. Por su parte, una de las premisas básicas del ACF es que las políticas públicas pueden ser conceptualizadas como *sistemas de creencias*, que contienen implícitas en su diseño teorías sobre como lograr sus objetivos. De este modo,

⁵ Definidos como “eventos mentales que conllevan pensamiento” (Yee 1996, 69).

las políticas públicas conllevan “valores, percepciones sobre las relaciones causales importantes, percepciones sobre los estados del mundo (incluyendo la magnitud de los problemas), y percepciones/asunciones relativas a la eficacia de varios instrumentos de políticas.” (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 119). Ello conlleva la premisa implícita de que puede asumirse que existe una relación entre las creencias subyacentes en una política pública y las creencias de aquéllos actores que la promueven.

En la PET, por su parte, las ideas aparecen bajo el concepto de ‘imagen’. En línea con la literatura del *agenda setting* (Cobb y Elder 1983; Rochefort y Cobb 1994) Baumgartner y Jones consideran los aspectos ideacionales que rodean la definición de una política como un elemento fundamental en el juego de poder que se desarrolla durante el proceso, aunque, a diferencia de sus inspiradores, se interesan sobre todo por las consecuencias institucionales de este juego (Baumgartner y Jones 1993, 11-12; 2002). Concretamente, el concepto de ‘imagen’ hace referencia a “cómo una política es comprendida y discutida” (Baumgartner y Jones 1993, 25). Constituye el conjunto de ideas y significados asociados a la política en cuestión.

No obstante, pese a la centralidad que los tres enfoques conceden a las ideas, el tratamiento que estas teorías ofrecen difiere sustancialmente. Kingdon muestra interés sobre todo en el proceso por el que las ideas (*problemas y soluciones*) ‘evolucionan’, son ‘seleccionadas’ y pasan a formar parte de la agenda política. Por otro lado, para Baumgartner y Jones las *imágenes* desempeñan un papel sobre todo instrumental, constituyendo un factor al servicio de los intereses de los actores en su afán por mantener la estabilidad o promover el cambio en el subsistema. Finalmente, en el ACF las *creencias* adquieren un matiz de carácter más sustantivo, en tanto que en algunos casos llegan a constituir la propia identidad de los actores participantes y a ser elementos innegociables (e incluso ajenos a cualquier posible modificación) en el proceso político.

El tratamiento específico que las tres teorías dan a las ideas será desarrollado con mayor detalle posteriormente, al exponer los mecanismos explicativos de cada una. Por otro lado, independientemente de qué valor se le dé a las ideas dentro del marco teórico-conceptual, resulta evidente la necesidad de incorporarlas como factor en la explicación del cambio en las políticas públicas.

II.4. La explicación de las dinámicas de las políticas públicas en los tres enfoques de referencia

A pesar de los elementos comunes, las explicaciones del proceso de las políticas públicas que ofrecen los tres marcos de referencia difieren claramente. El MS se centra en el proceso de formación de la agenda – aunque ha sido adaptado después al proceso de toma de decisiones (Zahariadis 1999; 1995b). El cambio en la agenda es presentado por el MS como el resultado del acoplamiento (*coupling*) de tres ‘corrientes’ independientes – problemas, alternativas de políticas y el contexto macropolítico externo al subsistema. A grandes rasgos, el acoplamiento depende de la apertura de una ventana de oportunidad para los actores promotores del cambio introduzcan sus problemas o soluciones favoritas, así como de la habilidad de los emprendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) para aprovechar esas oportunidades.

Por su parte, la PET puede aplicarse a los procesos de formación de la agenda y de adopción de la decisión, abarcando tanto la explicación del cambio como de la estabilidad en ambos casos. Ésta última es el resultado de la acción conjunta de la configuración institucional del sistema de decisión dentro del subsistema y de la construcción y difusión pública de una imagen positiva de la política. Ambos elementos contribuyen a que los actores que dominan en el subsistema puedan mantener el control sobre el mismo, generando en última instancia un ‘monopolio’ sobre la política (*policy monopoly*). Por un lado, la imagen pública positiva promueve la adhesión o, en todo caso, el desinterés del público y otros actores sin un interés inmediato en la política, impidiendo que los promotores del cambio puedan recurrir a la expansión del conflicto para lograr desplazar la decisión fuera del subsistema hacia arenas más favorables; y mediante la estructura institucional del subsistema, impidiendo el acceso – mediante las reglas institucionales de decisión – de otros actores que pudiesen desafiar el *statu quo*. Por su parte, el cambio en las políticas tendría lugar cuando los proponentes del cambio (emprendedores) logran subvertir el monopolio sobre la política. Dos son los instrumentos para ello. Por un lado, la redefinición de la imagen dominante de la política en términos negativos y/o favorables a los promotores del cambio, lo que permite redirigir sobre el asunto la atención de los actores ajenos al subsistema. En segundo lugar, y dependiendo del éxito en la redefinición de la imagen, el cambio en la política dependería de la expansión del conflicto de arenas institucionales de decisión externas al subsistema, fuera del control de los actores dominantes y más favorables a los intereses de los promotores (*venue shopping*).

Finalmente, el ACF también aspiraría a explicar la estabilidad y el cambio en las políticas públicas, en este caso a lo largo de períodos amplios de tiempo (de diez o más años). En tanto que las políticas son concebidas en este enfoque como un reflejo de los sistemas de creencias de los participantes, ello implica equiparar la dinámica de las políticas públicas con los cambios en dichas creencias. Éstas están estructuradas en tres niveles.⁶ En primer lugar, se encuentra un núcleo profundo de creencias básicas (*deep core beliefs*), muy estables, fundamentalmente asociadas con asunciones normativas y ontológicas generales sobre la naturaleza humana, la prioridad relativa entre valores fundamentales como libertad o igualdad, quién debe participar en las decisiones gubernamentales, las preferencias sobre el bienestar de diferentes grupos o sobre el papel que debe tener el Estado frente al mercado. Un segundo nivel abarcaría las creencias centrales sobre la política pública en cuestión (*policy core beliefs*), que constituyen concreciones de las creencias nucleares profundas, y que afectan a todos los elementos del subsistema. Estas creencias incluirían elementos tales como las prioridad sobre los valores relacionados con la política, la autoridad relativa de mercados y gobierno en la asignación de valores relacionados con la política, quién ha de beneficiarse o protegerse, el papel del público, los cargos políticos, los funcionarios o los expertos, la seriedad de las causas del problema al que pretende responder la política u otros aspectos de la política y su diseño que puedan considerarse centrales (*policy core policy preferences*). También, son estas creencias centrales sobre la política las que mantienen unidas las coaliciones de actores que dentro del subsistema se disputan el control sobre el mismo. Por último, estarían las creencias secundarias (*secondary beliefs*) – en versiones anteriores llamadas aspectos secundarios (*secondary aspects*), referentes a aspectos menos importantes de las políticas, que suelen referirse a aspectos

⁶ Aunque la distinción entre los tres niveles se ha mantenido desde las primeras versiones del enfoque, la delimitación de sus componentes ha variado a lo largo del tiempo. Aquí se mencionan las características esbozadas en la versión más reciente (Sabatier y Weible 2007; Weible, Sabatier y McQueen 2009).

específicos del diseño de la misma, como las reglas de implementación o las causas o seriedad del problema en un contexto específico.

En tanto que las creencias nucleares y las creencias centrales sobre la política están fuertemente ligadas a la identidad de los individuos participantes, estos niveles son extraordinariamente resistentes al cambio en caso de que aparezca nueva información que entre en conflicto con ellas. En estos casos – y en relación con la concepción del actor racional-limitado antes mencionada – entran en juego mecanismos cognitivos (por ejemplo, el de la disonancia cognitiva) que impiden la adopción de la nueva información y, por tanto, el cambio en las creencias. Es por esto por lo que, desde el ACF, se sostiene que el cambio en las políticas como resultado de procesos cognitivos – aprendizaje – sólo afecta a las creencias secundarias y, por tanto, tiene un carácter sólo incremental.

En cambio, el cambio sustantivo (el que afectaría a las creencias centrales de la política) sería fundamentalmente no-cognitivo, y sólo tendría lugar en tres tipos de circunstancias. Por un lado, en caso de perturbaciones externas en el entorno político o socioeconómico alterasen la composición de la coalición dominante dentro del subsistema y afectasen su poder de decisión. En segundo lugar, como consecuencia de impactos internos al subsistema que afectasen a su equilibrio interior – por ejemplo, una crisis o fallo inesperado en la política. Y, por último, como resultado de un acuerdo negociado entre los participantes, en caso de que el conflicto entre estos estuviese causando un coste inasumible a las diferentes partes.⁷

III. PROBLEMAS EN LOS TRES ENFOQUES DE REFERENCIA

A pesar de su amplia aceptación, los tres enfoques de referencia no han estado exentos de críticas.⁸ Éstas pueden agruparse entre niveles: 1) el carácter incompleto de los procesos generativos causales (John 2003); 2) el problema del *explanandum*, esto es, qué es lo que cambia cuando las políticas públicas cambian; y 3) el alcance limitado de las explicaciones desarrolladas – en el sentido que cada enfoque tiende a privilegiar un determinado vector causal.

III.1. El carácter incompleto de los procesos causales generativos

Aquí, la literatura ha identificado dos puntos problemáticos principales: 1) la escasa atención que los tres enfoques prestan a los microprocesos, esto es, el modo en que las acciones de los participantes afectan el proceso de las políticas públicas; y 2) el escaso nivel de especificación del papel de las instituciones. Un tercer problema, sólo considerado recientemente (Jones y Jenkins-Smith 2009; Real-Dato 2009), es el de 3) la débil articulación teórica de las relaciones entre el subsistema y su entorno.

⁷ Estas dos últimas situaciones que pueden conducir a cambios sustantivos en la política fueron introducidas en las últimas versiones del ACF (Sabatier y Weible 2007).

⁸ Algunos de estas críticas (sobre uno o más de los enfoques de referencia) pueden encontrarse en: Mucciaroni (1992); Hajer (1995); Hann (1995); Schlager (1995; 1999; 2007); Zahariadis (1995a; 1999; 2007); Mintron y Vergari (1996); Schlager y Blomquist (1996); John (1998; 2003); Sabatier (1999); Sabatier y Jenkins-Smith (1999).

III.1.1. Escasa atención a la construcción de los microprocesos

Tanto el MS como la PET pasan de largo sobre las dinámicas de construcción de las demandas y los problemas de acción colectiva y coordinación entre los participantes que surgen durante el proceso de cambio en las políticas. Esto es particularmente importante en la PET, dado que los procesos de movilización asociados con la expansión del conflicto fuera del subsistema son considerados centrales en este enfoque (Schlager 2007, 303). En el MS, estos microprocesos apenas si son tenidos en cuenta, refiriéndose de manera muy general a la actividad estratégica de los emprendedores de políticas y a cómo éstos resuelven los problemas de coordinación y acción colectiva (Zaharidis 1996). En este sentido, Kingdon se limita a afirmar que los emprendedores deben estar preparados para aprovechar la ventana de oportunidad o que deben procurar mantener activas las cuestiones en espera de que se abra dicha ventana.

Sólo el ACF – después de que en sus primeras versiones hubiese sido objeto de importantes críticas (Schlager 1995; 1999; Schlager y Blomquist 1996) – se ha ocupado expresamente en subsiguientes revisiones del enfoque de los problemas de la acción colectiva y de coordinación en las coaliciones (Zafonte y Sabatier 1998; Sabatier y Jenkins-Smith 1999; Sabatier y Weible 2007). Sin embargo, lo ha hecho privilegiando el papel desempeñado por las creencias políticas centrales (*policy core beliefs*) compartidas por los miembros de la coalición, sin prestar atención a los problemas de acción colectiva identificados la teoría de la elección racional, como el del ‘gorrón’ (*free-rider*), los costes de transacción asociados a la búsqueda de mecanismos de coordinación o a la distribución de costes y beneficios dentro de la coalición (Schlager 1995, 246; Schlager y Blomquist 1996, 663-664). Las respuestas de Sabatier y otros partidarios del ACF (Zafonte and Sabatier 1998; Sabatier and Jenkins-Smith 1999, 140-141; Fenger and Klok 2001) basadas en el argumento de que la existencia de interdependencias funcionales entre los participantes reduce los problemas de coordinación, únicamente han contribuido a graduar las críticas, aunque no eliminan la posibilidad de que dichos problemas aparezcan.

III.1.2. Tratamiento excesivamente genérico de las instituciones

Desde principios de la década de 1980, los politólogos han sido conscientes de la necesidad de tener en cuenta en sus explicaciones el modo en que las instituciones influyen en el comportamiento individual (Hall y Taylor 1996; Peters 1999). Aquí se entenderá el concepto de ‘institución’ como “constricciones diseñadas por el ser humano que moldean la interacción humana” (North 1990, 3). Las instituciones incluyen reglas (formales e informales) – “prescripciones compartidas sobre lo que se debe, no se debe, o se puede hacer que son comprendidas mutuamente y predecibles, y que son hechas valer por los propios participantes a través de costes e incentivos” (Ostrom 1999a, 37; véase también McAdams 1997). En este respecto, los enfoques de referencia ofrecen un tratamiento muy limitado de las constricciones institucionales que moldean el comportamiento de los participantes en el proceso de las políticas. El MS trata las instituciones de manera poco sistemática y con un bajo nivel de especificación (Mucciaroni 1992). Aunque no puede decirse que Kingdon ignore el papel de las instituciones – el MS está lleno de referencias a factores institucionales que afectan al proceso de acoplamiento entre las diferentes corrientes – problemas, políticas y política – o al funcionamiento de la corriente política (Kingdon 1995, 155-158) – sí es cierto que las instituciones desempeñan un papel secundario, tratándolas indiferenciadamente

como parte del entorno político, junto con otros factores no agenciales como el recambio de personal o acontecimientos críticos (*focusing events*).

Por su parte, los elementos institucionales también ocupan un lugar secundario en el ACF. Aparecen como el objetivo del comportamiento estratégico de las coaliciones dentro del subsistema, de manera similar a los procesos de *venue shopping* de la PET (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 142); o como elementos contextuales que afectan al proceso de cambio en las políticas (por ejemplo, el papel de los cambios constitucionales como factores que inducen un cambio sustantivo en la política). Sólo se ofrecía un tratamiento más detallado del papel de las instituciones en profundidad cuando se abordaba qué características de los *foros* de políticas que son más adecuadas para promover el aprendizaje conducente al cambio. Únicamente en las versiones más recientes, como con el fenómeno de la acción colectiva, se ha desarrollado algo más el papel de las instituciones en este enfoque— por ejemplo, al abordar la influencia de la estructura institucional de oportunidad sobre el comportamiento de la coalición (Sabatier y Weible 2007). No obstante, este tratamiento requiere todavía un mayor grado de desarrollo teórico.

Finalmente, la PET, aunque es, de los tres enfoques, el que más se ha preocupado por el papel de las instituciones — tanto en su papel como factor influyente en las dinámicas de las políticas públicas, como también en tanto que elemento influido por los cambios en las políticas (Baumgartner y Jones 2002) — también requeriría un tratamiento más detallado. Por ejemplo, en la explicación de la expansión del conflicto, sería necesario precisar cómo las estructuras institucionales afectan a la receptividad de la nueva imagen de la política y a la formación de alianzas, o cómo las estructuras institucionales facilitan o dificultan el impacto de los factores exógenos sobre el monopolio ejercido sobre la política. Es más, las versiones más recientes del PET ofrecen un trato incluso más abstracto de las instituciones, concentrándose en su papel como factores que afectan al procesamiento de información (Jones y Baumgartner 2005; Workman, Jones y Jochim 2009).

III.1.3. La débil articulación teórica de las relaciones entre el subsistema y su entorno (externo e interno)

En cierto modo, este aspecto problemático es un reflejo de los dos anteriores. Se trata de una crítica que habitualmente ha sido ignorada por la literatura, pero que es de suma importancia, en tanto que los tres enfoques de referencia consideran los factores ambientales (instituciones y otros actores externos al subsistema) como un elemento clave en la explicación del cambio sustantivo en las políticas. In este sentido, cómo los factores exógenos influyen en las dinámicas internas del subsistema ha permanecido habitualmente sin especificar. En el MS los procesos ambientales (inscritos en la corriente de la política) son objeto de una caracterización esquemática, considerados como oportunidades más o menos coyunturales que los emprendedores deben aprovechar. Los emprendedores son, así, representados en una actitud fundamentalmente expectante, esperando la apertura de una ventana de oportunidad, mientras que una conducta más preactiva por su parte (por ejemplo, una búsqueda activa de instancias institucionales más favorables para sus propósitos) es considerada menos importante.

Las relaciones con el entorno son también importantes en la PET, en tanto que el cambio en las políticas es presentado como un resultado de la expansión del conflicto fuera de los límites del subsistema. No obstante, la explicación que este enfoque ofrece sobre cómo los promotores del cambio atraen el apoyo de los actores externos en otras arenas más favorables – como resultado del éxito de estos en redefinir la imagen de la política y redirigir la atención de aquéllos hacia aspectos más favorables a sus intereses – es incompleta, puesto que no explica como las imágenes de la política redefinidas influyen en los incentivos que los actores externos tienen para involucrarse en asuntos considerados anteriormente como poco atractivos.

En cuanto al ACF, en sus primeras versiones la relación entre los factores exógenos y el cambio sustantivo en la política era presentada de manera mecánica (Mintron y Vergari 1996, 422; Nohrstedt 2005). Revisiones posteriores han introducido nuevos elementos con el objeto de explicar esa conexión – emprendedores, estructuras de oportunidad, procesos de redefinición, o movilización del sesgo (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 147-149; Sabatier y Weible 2007). Sin embargo, el proceso de transmisión de las influencias exógenas (sean institucionales o no) todavía requiere de una mayor especificación en relación a cómo afectan a la conducta de los participantes. Este problema de la falta de especificación de las relaciones con el entorno ha sido recientemente reconocido por los autores proponentes del ACF (Weible, Sabatier y McQueen 2009, 129). Así, Hank Jenkins-Smith ha llegado a afirmar que

“mientras el ACF concibe los subsistemas operando junto o en paralelo con otros subsistemas, nosotros sostenemos aquí que es necesaria una mayor especificación teórica de las interacciones entre *subsistemas vinculados* dar cuenta de los patrones sistemáticos por los cuales estos vínculos constituyen elementos de retroalimentación negativa o positiva para el cambio en las políticas. El análisis meso (por ejemplo, de un subsistema individualizado) característico del ACF ha militado contra el modelado de las interacciones en el nivel macro entre subsistemas, que pueden influir tanto al subsistema como a las coaliciones que lo componen, y ofrecer claves importantes sobre el proceso de cambio de manera más general (Jones y Jenkins-Smith 2009, 37-38; cursivas en el original)

Por otro lado, las relaciones entre el subsistema y su entorno también se refieren a las interacciones entre sub-unidades especializadas dentro del propio subsistema – que pueden presentar un solapamiento sustancial entre sí o, por el contrario, ser muy diferentes (Rayner et al. 2001, 320). El estudio de las interacciones entre estas sub-unidades resulta claramente interesante a la hora de comprender las dinámicas en el subsistema. No obstante, los enfoques de referencia han ignorado estos procesos, con la excepción del tratamiento por el ACF de subsistemas que se solapan (Zafonte y Sabatier 1998).

III.2. El problema del *explanandum*

Otro de los problemas de los enfoques de referencia se encuentra en la identificación de la ‘variable dependiente’, esto es, qué es lo que cambia (o permanece estable) cuando una política cambia (o permanece estable). El ACF asocia el cambio en las políticas con el cambio en las creencias mantenidas por los miembros de la coalición dominante, ignorando las estructuras institucionales y las dinámicas estratégicas que median entre las creencias y el contenido de los programas de políticas (Schlager 1999, 252). Por su parte, el MS se centra en los cambios en la agenda decisonal (medida a

través de la variación de la mención por parte de los entrevistados de los una serie de asuntos a lo largo del tiempo). La PET también dirige su atención a los cambios en la agenda, así como a su reflejo en el nivel de producción de políticas (por ejemplo, el número de leyes o regulaciones relacionadas con una cuestión dada). Sin embargo, ninguno de estos enfoques presta atención a los cambios en los resultados de las decisiones, esto es, en las políticas entendidas como diseños (véase posteriormente) que posteriormente son implementadas (John 2003, 489; Hayes 2001, 96).

Junto a la identificación de qué cambia, otra cuestión relacionada y problemática es la de ‘cuánto’ y ‘cuando’ cambian las políticas, es decir, la *amplitud* y el *ritmo* del cambio. En el caso del PET estas dimensiones no son ortogonales, sino que se combinan a la hora de identificar los cambios sustantivos frente a los incrementales. De este modo, los cambios sustantivos se caracterizarían por súbitas variaciones en los niveles de la variable dependiente (por ejemplo, en la dotación presupuestaria de una determinada política), resultado a su vez de cambios institucionales en el subsistema. En el caso del MS, en cambio, los cambios no incrementales en la agenda pueden darse súbitamente o a lo largo del tiempo, tras la sucesiva acumulación de cambios menores. No obstante, el carácter continuo de la variable dependiente en ambos enfoques plantea el problema de la determinación de un punto (una cantidad) límite entre los cambios incrementales y los no incrementales. Esto es algo de lo que Kingdon es explícitamente consciente (1995, 81), por lo que, al final, considera que la determinación de cuándo un cambio es incremental o no depende de la evaluación de las variaciones de la política en contexto, tanto de la propia evolución de la política en el tiempo como del examen de otras políticas. En el caso de la PET no hay referencia explícita a este problema, aunque de la lectura de la obra de Baumgartner y Jones parece deducirse una conclusión similar a la de Kingdon.

Estos problemas en la identificación del alcance del cambio no aparecen en el ACF. En este enfoque, la magnitud del cambio se asocia al tipo de creencias que varían. De este modo, los cambios sustantivos serían aquellos que afectasen al núcleo de creencias sobre la política, mientras que los cambios en los aspectos secundarios serían menores.⁹ El problema, sin embargo, consiste fundamentalmente en la adscripción de las creencias a cada uno de estos dos niveles. Esto afecta fundamentalmente a las creencias sobre los elementos del diseño de la política (las *policy core policy preferences*). Según las formulaciones más recientes del ACF, estas creencias formarán parte del núcleo si “i) abarcan todo el subsistema, ii) tienen un alto grado de saliencia y iii) han sido una causa principal de división [dentro del subsistema] durante cierto tiempo” (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 134; véase también Sabatier y Weible 2007, 195). No obstante, aquí aparece el problema de por qué un componente del diseño de la política (por ejemplo, los instrumentos que se utilizan) acaba incorporándose al núcleo de creencias – es decir, por qué adquiere un alto grado de saliencia y es causa de división y conflicto dentro del subsistema. Por otra parte, en cuanto al *tempo* del cambio, se ha mencionado que una de las premisas centrales del ACF es que el análisis de los procesos de cambio en las políticas debe ser evaluado durante un período de diez o más años. Originalmente, el establecimiento de este marco temporal respondía a la

⁹ La lógica sería similar a la que emplea Peter Hall (1989; 1993) a la hora de distinguir entre cambios ‘paradigmáticos’ y cambios ‘normales’ en las políticas públicas. Los primeros implicarían necesariamente un cambio en los objetivos subyacentes a la política, que a su vez implicarían cambios en los instrumentos y sus respectivas calibraciones (*settings*). En cambio, los cambios no paradigmáticos (la ‘política normal’) afectarían únicamente a estos dos últimos componentes.

necesidad de apreciar de manera adecuada los efectos del aprendizaje y su influencia en las dinámicas de la política (Sabatier 1988, 131). No obstante, aún coincidiendo en la necesidad de tener en cuenta el medio-largo plazo en la evaluación de los cambios en las políticas, ello no descarta la posibilidad de que éstos se produzcan en un lapso de tiempo inferior, involucrando otros vectores causales distintos del aprendizaje. El siguiente apartado, precisamente, discute los distintos vectores causales contemplados en cada uno de los enfoques de referencia.

III.3. El alcance limitado de las explicaciones desarrolladas: vectores causales privilegiados y el tratamiento del tiempo

Esta crítica se refiere a la tendencia por parte de los tres enfoques a privilegiar un vector causal concreto a la hora de explicar las dinámicas en las políticas públicas (John 2003), lo que reduce su capacidad para abordar la complejidad inherente a estos procesos. El problema afecta principalmente al MS y a la PET. El primero favorece en la explicación los factores ambientales fuera del subsistema sobre otros vectores causales, como el comportamiento estratégico de los emprendedores de políticas – quienes habitualmente se limitan a mantener la alternativa o el problema que patrocinan preparados, a la espera de que una ventana de oportunidad se abra – o el aprendizaje – que tiene lugar sólo dentro de la comunidad de políticas en la fase de selección de alternativas, sin influir en el resultado final del proceso.

Por su parte, la PET enfatiza como vector causal del cambio sustantivo el comportamiento estratégico de los emprendedores a la hora de movilizar a otros participantes, manipular las imágenes de las políticas de cara a redefinirlas de manera más favorable a sus intereses, buscar arenas de decisión más favorables y expandir el conflicto fuera del subsistema. En contraste, el aprendizaje es dejado de lado, aún cuando puede ser un elemento importante en la explicación de por qué algunos participantes del subsistema devienen insatisfechos con el funcionamiento del monopolio de políticas interno y provocan la expansión del conflicto para corregir esta situación.

Con respecto al ACF, este enfoque se ha inclinado más a considerar diferentes vectores causales a la hora de explicar las dinámicas de las políticas públicas. En sus primeras versiones, se centraba en dos principalmente: el aprendizaje (como mecanismo productor únicamente de cambios menores en las políticas) y los impactos externos al subsistema (como responsables del cambio sustantivo). A lo largo del tiempo, en revisiones posteriores de este marco teórico-conceptual, estos vectores causales han sido desarrollados en mayor detalle. Además, se han incorporado otros, también conducentes a cambios sustantivos, como los impactos internos (*internal shocks*) al subsistema o acuerdos negociados entre coaliciones (Sabatier y Weible 2007, 204-207).

Por otro lado, un aspecto relacionado con el alcance limitado de las explicaciones desarrolladas tiene que ver con el tratamiento ofrecido del tiempo como factor causal. En este sentido, se hace necesaria una comprensión más matizada de los procesos de cambio en las políticas y tener en cuenta la dimensión temporal (Pierson 2004; Howlett y Rayner 2006; Howlett 2009). Este tratamiento implica una atención explícita a los procesos de *desarrollo* de la política a lo largo del tiempo y a su coevolución en interacción con el entorno (Pierson 2004, 15; Thelen 2006; Mahoney y Thelen 2010).

Entre los enfoques de referencia, el ACF y, en menor medida, la PET presentan problemas a este respecto. En cuanto al primero, aunque en sus postulados de partida señala explícitamente la necesidad de analizar los procesos de cambio en períodos largos de tiempo, sin embargo, desde un punto de vista epistemológico adopta una perspectiva ahistórica, en el sentido de que su interés se centra fundamentalmente en el descubrimiento de las variables que explican los procesos de cambio en las políticas – cambios en los diferentes niveles de creencia, factores exógenos, impactos exógenos – más que en el modo en que se desarrolla la secuencia de eventos que conduce al cambio. Por su parte, la PET tiene en cuenta (Baumgartner y Jones 2002) la importancia de los procesos endógenos de desarrollo que al final acaban con largos períodos de estabilidad mediante cambios repentinos y sustantivos (*punctuations*). No obstante, en la explicación de estos desarrollos recurren a la presencia de mecanismos del tipo de retroalimentación positiva (*positive feedback*) o dependencia de la senda (*path dependency*), en donde un evento coyuntural inicial genera una cadena de eventos que se desarrollan de manera inercial en función de las condiciones iniciales (*lock-in*) (Howlett y Rayner 2006, 4-5). Desde un punto de vista ontológico, esta asunción es discutible, en tanto que, aunque coyunturas iniciales puedan influir decisivamente en los contextos en que se desarrollan posteriores eventos, ello no implica que las condiciones iniciales determinen los eventos subsiguientes y el desarrollo de todo el proceso.¹⁰

La explicación de las dinámicas de las políticas requiere, por tanto, prestar atención a la historia de los procesos causales y a conferir un papel explicativo crucial, precisamente, a la ordenación secuencial de los eventos – es decir, el efecto causal de un evento puede variar dependiendo del momento en el que tiene lugar (Abbott 2001). Esta visión del papel del tiempo guarda estrecha relación con el tipo de explicación procesualista (o centrada en los eventos)¹¹ (Pettigrew 1997; Hedström 2005; Barzelay y Gallego 2006; 2010) vinculada al estudio del proceso de las políticas públicas, aspecto sobre el que se discutirá más adelante.

IV. COMPONENTES CONCEPTUALES DE UN MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL SINTÉTICO PARA EL ANÁLISIS Y LA EXPLICACIÓN DE LAS DINÁMICAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los tres enfoques de referencia claramente representan un gran avance en el estudio y la explicación de la dinámica de las políticas públicas, como confirma su amplia aceptación y utilización. Sin embargo, las críticas expuestas en el epígrafe anterior muestran que es necesario un mayor desarrollo teórico con el objetivo de alcanzar una comprensión más completa de los procesos de estabilidad y cambio en las políticas (Sabatier 2007). En este sentido, los tres enfoques de referencia constituyen el punto de partida para la elaboración de una síntesis teórica más comprehensiva, un marco teórico-conceptual que tenga en cuenta tanto los principales avances como que también supere los puntos críticos antes señalados. En este sentido, el concepto de ‘marco teórico-conceptual’ (*framework*) es aquí utilizado en su acepción estricta

¹⁰ Para una revisión crítica del modelo de *path dependency* aplicado al cambio en las políticas públicas, véase Kay (2005).

¹¹ Es decir, “donde el objetivo es la identificación de las causas de eventos particulares, más que la estimación de los efectos causales probabilísticas para grandes poblaciones de casos.” (Mahoney, Kimball y Koivu 2009, 115).

(Ostrom 1999a) – en contraste con los de ‘teoría’ o ‘modelo’ – como una herramienta para identificar el “conjunto de variables y relaciones que deberían ser tenidas en cuenta al explicar un conjunto de fenómenos” (Sabatier 2007, 322).¹²

En este apartado se exponen los elementos que componen el marco teórico-conceptual propuesto. En estos, desempeña un papel central como base conceptual el marco para el análisis y el desarrollo institucional (*institutional analysis and development framework*, IAD) ideado por Ostrom y asociados (Kiser y Ostrom 1982; Ostrom 1990; 1999a; 2005; Ostrom *et al.* 1994).

IV.1. El IAD como punto de partida

El IAD es particularmente apropiado para resolver los antes mencionados problemas de la desatención a los microprocesos y la débil especificación del papel de las instituciones. En este sentido, el IAD enfatiza las explicaciones de fenómenos sociales basadas en las interacciones entre los actores dentro de los límites establecidos por estructuras institucionales. En el campo del estudio de las políticas públicas, el IAD ha sido usado principalmente para analizar cómo los actores resuelven los problemas relacionados con la gestión de los recursos comunales (*common-pool resources*) (Ostrom 1990; 1999b; Ostrom *et al.* 1994). Con respecto a la explicación de las dinámicas de las políticas públicas, se ha argumentado (Schlager 1999, 252; 2007, 309) que el IAD sirve fundamentalmente para explicar el cambio incremental. No obstante, esta afirmación se aplica principalmente a la ‘teoría de los recursos comunales’, que presenta el cambio institucional y de las políticas en el contexto de escenarios de arenas de decisión policéntricas, y no al IAD en general, que es perfectamente compatible con la explicación del cambio sustantivo en las políticas.¹³

El siguiente cuadro resume los elementos principales del IAD.

Cuadro 1. Elementos conceptuales del IAD

Arena de acción	Espacio social donde los individuos interactúan (Ostrom 1999a, 42-43). Cada arena de acción está formada por: a) participantes, y b) una situación de acción
Participantes	Actores dotados de racionalidad limitada; sus preferencias están influidas por la cultura y las experiencias compartidas; las motivaciones van desde los intereses materiales hasta las orientaciones normativas.
Situación de acción	“Cualquier situación donde dos o más individuos confrontan un conjunto de acciones potenciales que conjuntamente producen resultados (<i>outcomes</i>)” (Ostrom 2005, 32). Las situaciones de acción están formadas por: 1) los <i>participantes</i> ; 2) las <i>posiciones</i> que éstos ocupan; 3) el conjunto de <i>acciones</i> a disposición de los participantes; 4) los <i>resultados</i> ligados a cada una de esas acciones; 5) la <i>información</i> sobre la situación de

¹² En contraste, el concepto de ‘teoría’ se referiría a “un conjunto más denso y más lógicamente coherente de relaciones [dentro de un marco teórico-conceptual dado], incluyendo hipótesis sobre estas, que de manera autoconsciente busca explicar un conjunto de fenómenos” (Sabatier 2007b, 322). Por su parte, los ‘modelos’ estarían formados por una serie de “asunciones precisas sobre un conjunto limitado de parámetros y variables [dentro de un marco]” (Ostrom 1999a, 40).

¹³ De hecho, el IAD ha sido propuesto como un complemento las teorías del cambio, como la PET (Schlager 1999, 249). Sin embargo, la divergencia en cuanto a intereses teóricos y académicos ha impedido hasta la fecha su combinación sistemática con otras teorías del proceso de las políticas públicas.

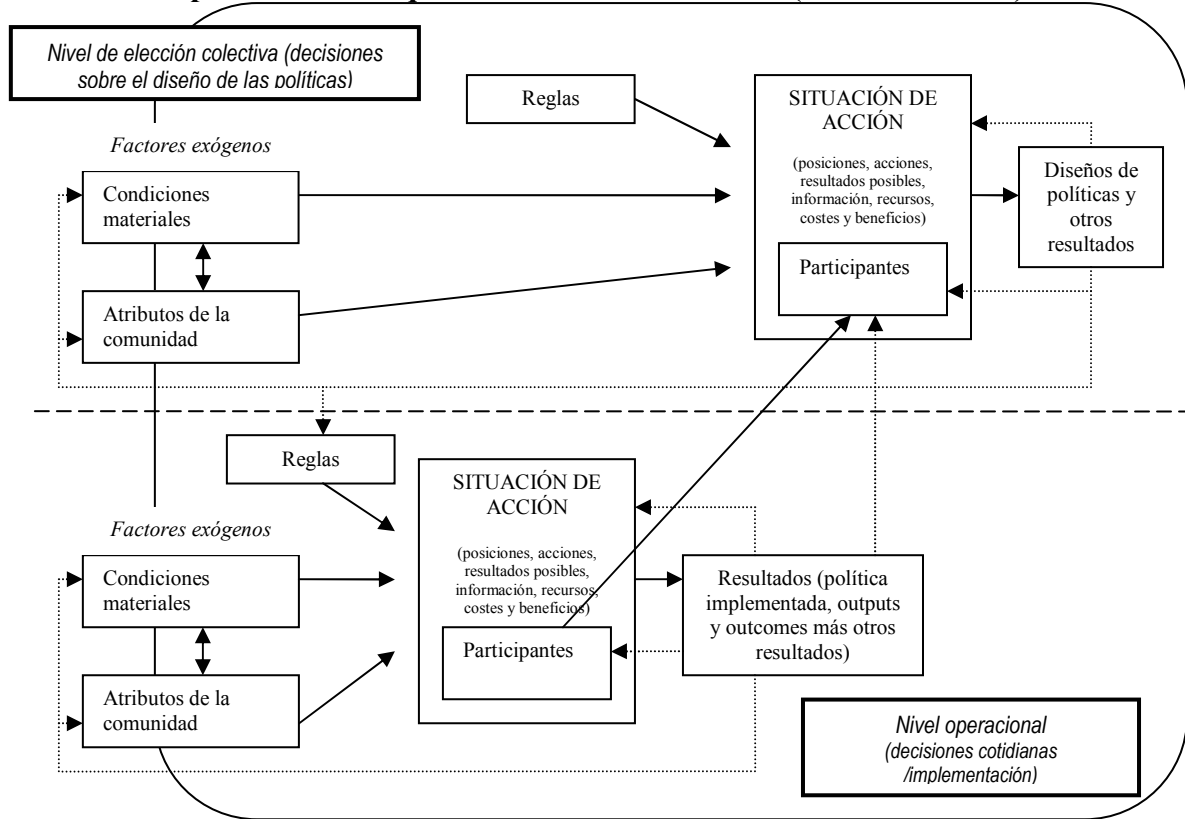
	acción a disposición de los participantes; 6) los <i>costes y beneficios</i> ligados a las acciones y sus resultados; y 7) el grado de <i>control</i> de cada participante el resto de elementos
Reglas	“Nociones compartidas por los participantes sobre las prescripciones aplicadas (<i>enforced</i>) concernientes a qué acciones (o resultados) son requeridos, prohibidos o permitidos” (Ostrom 2005, 18); las reglas estructuran las situaciones de acción afectando a sus diferentes elementos. Se clasifican en (entre paréntesis el elemento de la situación de acción que regulan): 1) reglas de límite o acceso (participantes), 2) reglas de posición (posiciones), 3) reglas de elección (acciones), 4) reglas de amplitud (<i>scope</i>) (resultados), 5) reglas de información, 6) reglas de pagos (<i>payoff</i>) (costes y beneficios), y 7) reglas de agregación (control) (Ostrom 2005, 190).
Factores exógenos	Éstos son: 1) <i>Condiciones materiales o biofísicas</i> que afectan a la situación de acción; 2) <i>Atributos de la comunidad</i> (normas sociales generalmente aceptadas más allá de la arena de acción, nociones comunes sobre la estructura y composición de las arenas de acción y la distribución social de preferencias y recursos).
Niveles de análisis	Las reglas se organizan en tres niveles de análisis anidados jerárquicamente (de menor a mayor amplitud en el alcance de las reglas): 1) <i>nivel operacional</i> (reglas que afectan a las decisiones cotidianas de los participantes); 2) <i>nivel de elección colectiva</i> (reglas que regulan la toma de decisiones que afecta a la configuración y funcionamiento del nivel operacional); 3) <i>nivel constitucional</i> (reglas que regulan la el funcionamiento del nivel de elección colectiva y la elaboración de sus reglas).

Estos elementos constituyen el esqueleto a partir del cual se puede desarrollar un marco conceptual que permita una explicación más detallada de los procesos causales generativos subyacentes a las dinámicas de las políticas públicas. En este marco, al igual que en los enfoques de referencia, el *subsistema* de políticas (gráfico 1) ocuparía un lugar teórico central. En la terminología del IAD, el subsistema sería una arena de acción donde actores activamente interesados en un problema o política (*participantes*) interactúan con el objetivo de influir en las decisiones cotidianas relacionadas con la implementación (*nivel operacional*) y/o el diseño de la política (*nivel de elección colectiva*). Los participantes pueden ser clasificados entres categorías principales: 1) *agentes públicos* (incluyendo a los responsables de las decisiones en los niveles operativo y de elección colectiva del subsistema y el personal a cargo de la implementación de la política, independientemente de que jurídicamente se ubiquen en el sector público o privado); 2) actores y organizaciones no públicas con acceso al núcleo de decisión del subsistema (*insiders*); y 3) actores y organizaciones privados con acceso limitado al núcleo decisional del subsistema (*outsiders*) (Maloney et al. 1994; Page 1999).

El esqueleto conceptual del IAD permite al investigador abordar de manera directa los microprocesos así como especificar claramente los elementos institucionales que afectan a una situación de acción. De este modo, las políticas públicas serían resultado de los patrones de interacción dentro del subsistema (arena de acción). Estos, a su vez, variarían dependiendo de A) los componentes de la situación de acción (participantes, las posiciones relativas que ocupan, las acciones disponibles, el rango posible de resultados, la información disponible en una situación de acción determinada,

los costes y beneficios que se pueden obtener y los recursos disponibles); B) el tipo de actores (con sus preferencias y creencias sobre la configuración de la situación de acción y su entorno; y C) los factores externos (reglas formales e informales que afectan a la situación de acción, atributos de la comunidad y condiciones materiales) (gráfico 1).

Gráfico 1. Representación esquemática de un subsistema (arena de acción)



Fuente: Adaptado de Kiser y Ostrom (1982, 207) y Ostrom (2005, 15).

IV.2. Los conceptos de ‘espacio analítico de políticas’ y ‘permeabilidad subsistémica’

El uso del IAD como esqueleto conceptual tiene también la ventaja de que este marco presta atención a los vínculos entre arenas de acción (Ostrom 2005, 57 y ss.). Esto es importante ya que, como se ha señalado, las dinámicas de las políticas públicas están influidas también por los eventos que ocurren en otras arenas de acción, tanto fuera (otros subsistemas, arenas de acción macro-políticas – parlamento, gobierno, opinión pública) como dentro (sub-unidades especializadas, actores organizacionales, coaliciones de actores) del subsistema.

La especificación de estas relaciones con el entorno requiere un cambio en el alcance de la unidad de análisis, pasando ésta del subsistema al más amplio *espacio analítico de políticas* formado por las interacciones relevantes desde un punto analítico para la política en cuestión. Usando el vocabulario del IAD, el espacio de políticas puede ser definido como el todo analítico formado por las arenas de acción relacionadas que influyen de un modo relevante en el resultado final del proceso de políticas considerado. Los límites de este espacio de políticas no dependen de criterios sustantivos – como ocurriría, por el contrario, con otros conceptos como el de ‘dominio

de políticas' (*policy domain*)¹⁴ – sino de la relevancia de los vínculos entre las arenas de acción para el fenómeno que se pretende describir o explicar. Esto es importante tenerlo en cuenta, en tanto que los eventos relevantes en otras arenas de acción que afectan a los resultados del proceso de políticas estudiadas *pueden no tener una relación sustantiva con el problema o la política en juego* – como ocurre en el caso de algunos impactos exógenos (véase más adelante).

En aquellas situaciones en las que un subsistema es autónomo y el proceso de toma de decisiones interno puede mantenerse aislado de influencias ambientales (otros subsistemas, arenas macropolíticas), *los límites del subsistema coinciden con los del espacio de políticas analítico*.¹⁵ Sin embargo, este aislamiento no es nunca completo – incluso en los monopolios de políticas, donde el grupo o coalición dominante de participantes dentro del subsistema mantiene la decisión bajo su control en todo momento. En primer lugar, los cambios en los factores exógenos que inciden sobre el subsistema (*condiciones materiales y atributos de la comunidad*) pueden afectar a su configuración interna. A pesar de que en situaciones de estabilidad estos factores pueden considerarse como constantes dadas en el funcionamiento de la arena de acción, los resultados del subsistema pueden afectar a estos factores (indicado por las líneas de retroalimentación discontinuas en el gráfico 1) o pueden cambiar con independencia de las dinámicas del subsistema.

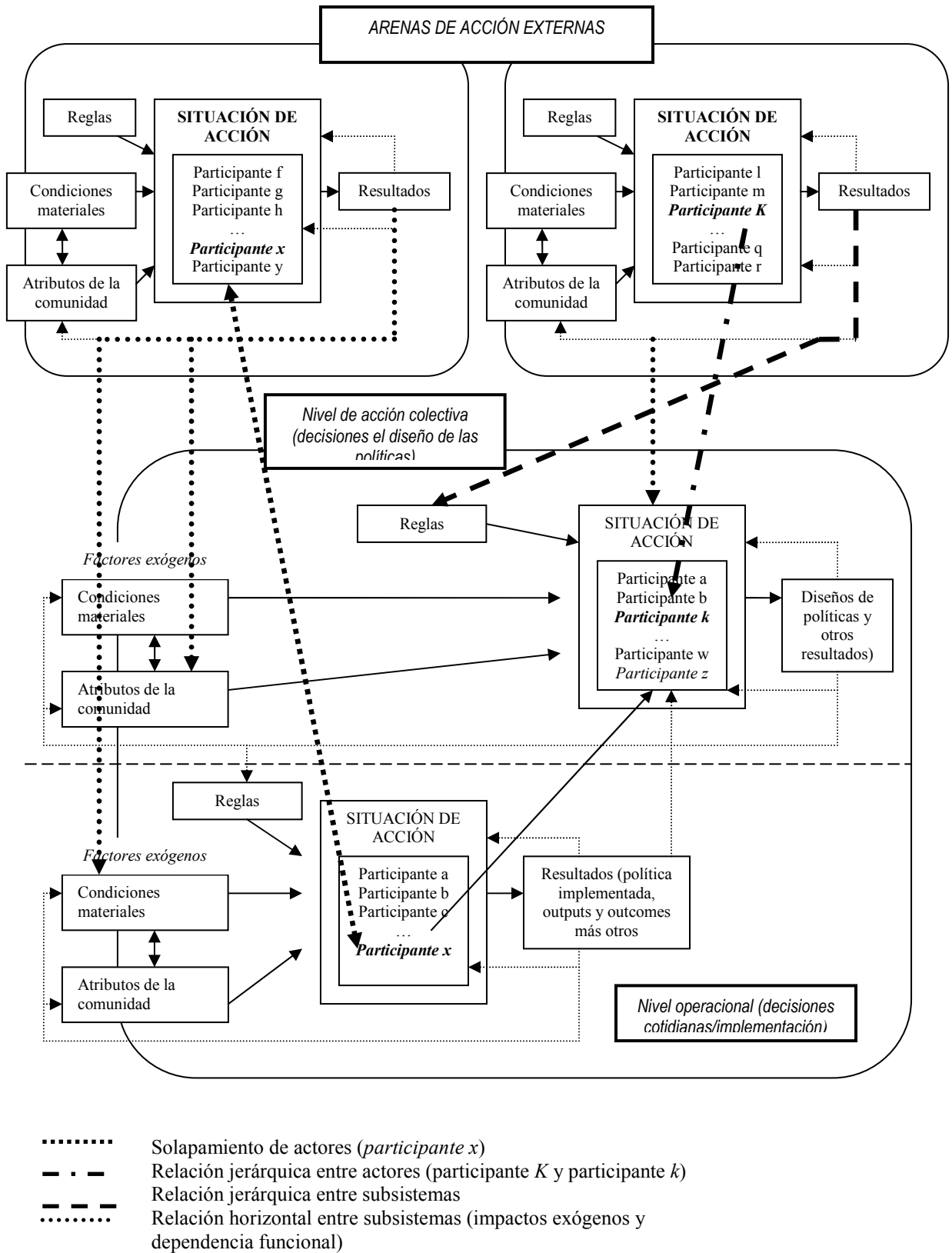
En segundo lugar, aparte de las condiciones materiales y de los atributos de la comunidad, está también el fenómeno de la *permeabilidad subsistémica* – esto es, la transmisión de influencias ambientales dentro del subsistema a través de las conexiones existentes entre el subsistema y otras arenas de acción. En ambas circunstancias, *los límites del espacio analítico de política se expanden más allá de las fronteras del subsistema para incluir a otras arenas de acción relevantes*.

Estas relaciones entre el subsistema y otras arenas de acción pueden ser de dos tipos: *verticales* (jerárquicas) y *horizontales* (no jerárquicas). Las primeras incluyen relaciones jerárquicas institucionalmente reguladas entre otras arenas de acción y el subsistema (cuando los elementos del subsistema son regulados por reglas adoptadas por arenas de acción externas – otros subsistemas, parlamento, gobierno); o entre participantes del subsistema con otros participantes en otras arenas de acción (si éstos tienen autoridad jerárquica sobre éstos dentro de una misma organización que también actúan en otras arenas de acción – por ejemplo, miembros de sindicatos, partidos políticos, organizaciones empresariales, etc.).

¹⁴ El 'dominio de políticas' ha sido definido como "un componente del sistema político que se organiza alrededor de cuestiones sustantivas" (Burstein 1991, 328) o "una arena política relativamente auto-contenida formada por un núcleo de organizaciones que prestan atención a importantes asuntos de políticas y problemas" (Knoke 2004).

¹⁵ Aunque en el enfoque del PET esto se asocia con una situación de equilibrio y, por tanto, con estabilidad en la política, esta situación de aislamiento, como se verá, no excluye necesariamente la posibilidad de cambio.

Gráfico 2. Permeabilidad subsistémica



Las relaciones horizontales – que no incorporan el componente jerárquico institucional – pueden estar basadas en *interdependencias funcionales* que afectan al subsistema como un todo y/o a participantes específicos (que se solapan a lo largo de varias arenas de acción); o sobre *homomorfismos* (similitudes estructurales) entre arenas

de acción. Por ejemplo, decisiones tomadas en un subsistema que impliquen una mejora para las poblaciones objetivo y/o en la situación de sus participantes pueden detonar sentimientos de agravio entre los participantes de otros subsistemas estructuralmente equivalentes y generar demandas por cambios en el mismo sentido en las políticas diseñadas e implementadas en ese subsistema – por ejemplo, una mejora en las condiciones salariales o en los derechos de los trabajadores en un sector industrial puede generar demanda por mejoras en otros sectores.

En ambos casos, los procesos de permeabilidad horizontal entre subsistemas dependen de la *predisposición cognitiva de los participantes y su capacidad para interpretar las señales de información de cara a traducir sus preferencias y metas en el diseño de las políticas* (que, obviamente, es mayor en el caso de las interdependencias funcionales, en tanto que los resultados en otras arenas de acción tienen un efecto material, directo, sobre los participantes de otros subsistemas relacionados). En la misma línea de razonamiento, Jones y Jenkins-Smith, en su intento de incorporar las ‘dinámicas trans-subsistémicas’ (un término equivalente al aquí utilizado de relaciones entre el subsistema y su entorno) dentro del ACF, atribuyen un papel importante a los emprendedores de políticas y su capacidad para usar la información producida en otros subsistemas (efectos de ‘derrame’ [*spillover*]) de cara a obtener una ventaja en la promoción de sus problemas/políticas favoritas usando esas señales para crear argumentos previamente no utilizados, que tienen su origen en otros subsistemas (Jones y Jenkins-Smith 2009, 42).¹⁶ Sin embargo, no tienen en cuenta otros elementos que pueden activar las relaciones con el entorno, como las relaciones jerárquicas-institucionales antes mencionadas o las diferentes situaciones que conllevan interdependencias funcionales, o el uso meramente estratégico de similitudes estructurales.

En cualquier caso, pese a la distinción de estos dos tipos de fuentes de permeabilidad subsistémica, la coexistencia en el proceso de las políticas públicas de las relaciones formales e informales puede hacer que ambos tipos de relaciones horizontales y verticales converjan de manera simultánea.

IV.3. El *explanandum*: las políticas públicas como diseños

El cambio en las políticas, es algo más que el cambio en las creencias de los participantes o la variación en el número de ítems tratados por los decisores a lo largo de un período de tiempo. Este tratamiento olvida la dimensión material que acompaña a las políticas públicas, y que se manifiesta en su carácter de *diseños*, definidos como “los fenómenos observables que se encuentran en las leyes, reglamentos administrativos, sentencias de tribunales, programa, e incluso las prácticas y procedimientos de los [empleados públicos] a pie de calle cuando interactúan con los receptores de la política” (Schneider e Ingram 1997, 2). A este respecto, el marco teórico-conceptual aquí propuesto sostiene que el cambio en las políticas públicas puede ser evaluado analizando las variaciones a lo largo del tiempo en los varios componentes empíricamente observables de estos diseños – metas, población objetivo, agentes y estructuras de implementación, instrumentos, reglas, justificaciones y asunciones (Schneider e Ingram 1997, 81-100) (cuadro 2). La utilización del diseño de las políticas

¹⁶ Para Jones y Jenkins-Smith, los efectos de derrame se transmiten principalmente a través de los vínculos entre emprendedores de diferentes subsistemas, aunque en una nota a pie reconocen que no es necesario un contacto directo (Jones y Jenkins-Smith 2009, 54-55, nota 9).

como *explanandum* encaja, además, dentro del esqueleto conceptual que el IAD proporciona. En última instancia, el IAD se centra en los productos resultantes de los procesos de interacción que tienen lugar en las arenas de acción. En un subsistema, en el nivel de elección colectiva, uno de estos productos es el propio *diseño* que adopta la política (gráfico 1).

Las justificaciones y las asunciones constituyen el *contenido argumentativo* de la política. Ambos elementos confieren significado al conjunto del diseño para los distintos actores participantes en su elaboración o implementación, así como a las poblaciones objetivo. Las justificaciones verbalizadas podrían equipararse al concepto de *imagen* de la política de la PET. La legitimidad de la política estaría basada, de este modo, en la conexión de los argumentos justificativos sobre la política y sus componentes (*imagen*) con nociones cognitivas (cómo es la realidad), valorativas (cómo debería ser) y normativas (cómo deberían comportarse los actores) sociales compartidos o ampliamente aceptados en el contexto social en el que el subsistema se inserta – y, por tanto, incluidos dentro de la categoría de ‘atributos de la comunidad’ antes mencionada. Su carácter explícito hace posible que las justificaciones de una política sean fácilmente identificables.

No sucede esto, en cambio, con las asunciones. Estas constituyen el conjunto de nociones cognitivas y normativas que se derivan de los significados asociados al resto de componentes del diseño de la política. Estos significados no pueden concebirse de manera aislada, sino que son interdependientes. En este sentido, la utilización de un determinado instrumento, la estructura o reglas de implementación pueden estar fundamentadas en determinadas concepciones de la población objetivo o una determinada definición del problema. Estos significados forman *configuraciones*, en el sentido de que para entender un elemento es necesario tenerlo en cuenta en relación con el resto. Estas configuraciones están, a su vez, conectadas a los intereses y/o a las creencias cognitivas y normativas de los participantes y de su entorno inmediato (atributos de la comunidad). Esto último permitiría entender el carácter no explícito de las asunciones, en tanto que, al contrario de las justificaciones – que tratan de promover el consenso en torno al diseño de la política y su legitimación – es en ellas donde se revela, precisamente, el *componente distributivo* de toda política pública. Es por ello que, como se verá más adelante, la estrategia de redefinición de la imagen de la política implica el desvelar las asunciones subyacentes que contradicen las justificaciones ofrecidas.

Cuadro 2. Elementos de las políticas como ‘diseños’

Metas y problemas	Aquello que ha de ser logrado como resultado de la política. Son fruto del contraste entre la realidad existente y las preferencias de (todos o una parte de) los actores participantes. En algunas ocasiones, las metas de una política están ocultas o enmascaradas bajo otras justificaciones. En estos casos corresponde, por tanto, al analista desentrañarlas.
Poblaciones objetivo	Las personas, grupos y/u organizaciones cuya conducta o capacidad se pretende que la política cambie o active. Contribuyen a ‘co-producir’ los resultados de la política, es decir, su conducta es necesaria para alcanzar las metas o resolver los problemas planteados. Una misma política puede tener varias poblaciones objetivo.
Agentes de implementación	Actores y organizaciones (públicos o privados) a los que los responsables públicos de la decisión encargan la aplicación de los instrumentos, reglas y justificaciones desarrollados a lo largo del proceso de la política. La mayoría de las políticas son puestas en marcha por una serie de agentes situados en diferentes niveles y/u organizaciones preexistentes o creados expresamente para la implementación de la política en cuestión. No obstante, puede haber políticas que no requieran la

	intervención de estos agentes implementadores y que sean ejecutadas directamente por las propias poblaciones objetivo.
Estructuras de implementación	Relaciones que las reglas establecen entre los agentes y el proceso de implementación. Conjunto de reglas que regulan el proceso de implementación. ¹⁷
Instrumentos	Elementos del diseño que hacen que los agentes o las poblaciones objetivo lleven a cabo los comportamientos indicados para resolver problemas o alcanzar las metas establecidas por la política. ¹⁸
Reglas	Especifican los procedimientos, definiciones relevantes, requisitos, estándares y criterios que afectan a la política. Las reglas, por tanto, concretan el contenido de los otros elementos (poblaciones objetivo, agentes y estructuras de implementación, instrumentos). ¹⁹
Justificaciones	Explicaciones y las razones dadas y verbalizadas con el fin de justificar, legitimar y explicar la política pública y sus componentes. Las justificaciones suelen ser públicas, aparecer en documentos o ser explicitadas por políticos y/o agentes.
Asunciones	Las premisas explícitas o implícitas subyacentes que conectan los distintos elementos de la política pública. Estas pueden ser técnicas, de comportamiento, o normativas. Las justificaciones suelen implicar asunciones, pero estas pueden existir independientemente bajo la superficie de lo públicamente expresado.

Fuente: Elaboración propia a partir de Schneider e Ingram (1997, 81-100).

¹⁷ Schneider e Ingram (1997, 90-91) distinguen cinco tipos básicos de diseños de implementación: 1) 'Normativas estrictas' (*strong statutes*), que limitan al máximo la discrecionalidad de los agentes implementadores, estableciendo de manera específica las metas, instrumentos, reglas y objetivos de la política, así como las actividades de los agentes; 2) 'Esquemas Wilsonianos' (*Wilsonian patterns*), que amplían la discrecionalidad de los agentes en cuanto a la selección de instrumentos, regulación y justificaciones; 3) 'Diseños de base' (*grass-roots designs*), en donde se concede una amplia discreción a los agentes de los niveles inferiores de la Administración. En estos casos, los niveles superiores se limitan a definir vagamente los distintos componentes del diseño y a canalizar recursos hacia los niveles inferiores, mientras que éstos son los que se encargan de concretar los detalles de la implementación; 4) Los diseños para la 'construcción de consenso' (*consensus building*) se basan en la conformación de foros de participación y discusión que capacitan a los agentes implementadores de base o a las poblaciones objetivo determinar lo que debe hacerse; y 5) 'Implementación privatizada', en donde los servicios son prestados por organizaciones del sector privado, con o sin ánimo de lucro.

¹⁸ Basándose en el trabajo previo de Elmore (1987), Schneider e Ingram distinguen cinco tipos de instrumentos: 1) instrumentos de autoridad, apoyados en la legitimidad del gobierno; 2) incentivos y sanciones, cuyo fin es estimular comportamientos voluntarios por parte de los agentes y/o poblaciones objetivo; 3) instrumentos creadores de capacidad (proporcionan formación, asistencia técnica, educación o información necesaria para llevar a cabo las acciones relevantes para alcanzar los objetivos de la política); 4) instrumentos de persuasión (*hortatory tools*), como discursos, campañas de marketing público, que buscan convencer a los agentes o poblaciones objetivo de que realicen los comportamientos relevantes; y 5) instrumentos de aprendizaje, como encuestas, comisiones, grupos de expertos, comités ciudadanos, instancias de arbitraje y mediación, etc., que estimulan a los agentes y poblaciones objetivo a actuar para resolver los problemas, pero dejan que éstos decidan cómo hacerlo.

¹⁹ Sobre el concepto de reglas, sólo cabe aquí remitir a las páginas anteriores. En cambio, sí que conviene hacer mención a la cuestión del cambio y la relación entre las reglas formales e informales. Como se ha señalado al exponer el IAD, la relevancia dentro de las situaciones de acción de las reglas formales o informales depende de en qué medida unas y otras forman parte del conjunto de 'reglas en funcionamiento' (*working rules*), es decir, las reglas que los participantes efectivamente siguen. Esto supone un problema a la hora de identificar el cambio en este componente del diseño de las políticas, en tanto que las reglas informales, por su propia naturaleza, no están explicitadas. Puede darse, por tanto, la situación en la que cambien las reglas formales, pero que las reglas informales en funcionamiento sigan intactas, o experimenten un cambio mucho menor. La recomendación desde el IAD es que, pese a esta dificultad, el investigador debe tratar de desentrañar el entramado de reglas en funcionamiento y, consecuentemente, evaluar el cambio en relación con estas reglas. No obstante, el problema del *error de medición* resulta una amenaza constante en esta dimensión del diseño de las políticas públicas. El investigador debe tener esto en cuenta y esmerarse en el proceso de identificación de las reglas para evitarlo en la medida de lo posible.

Por otro lado, la concepción de los diseños como ‘configuraciones de significado’, es importante a la hora de identificar la *amplitud del cambio*. De este modo, ésta no dependerá tanto del componente en sí que varía como del modo en que el cambio afecta a la configuración de significado subyacente al diseño y a su coherencia interna y externa con los intereses y creencias de los participantes. De este modo, un cambio en el instrumento de la política podrá ser considerado como menor o como sustantivo según si, con él, se ven o no alteradas las asunciones básicas subyacentes a la política. Esta visión, por tanto, admite – como hacían el MS y la PET – el carácter contextual de la identificación de la amplitud de los cambios, al tiempo que explicita los criterios para calificar la importancia relativa de los cambios que afectan a elementos específicos del diseño de la política.²⁰

Por otro lado, la concepción del diseño como *explanandum* permite también concebir la posibilidad de que la estabilidad (en algunos de los componentes) conviva con la presencia de cambios (en otros componentes). Esto está relacionado con la cuestión de la interacción de los diferentes mecanismos explicativos de las dinámicas de la política y que se abordará en el siguiente apartado.

V. MECANISMOS DE ESTABILIDAD Y CAMBIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En cuanto a la crítica del alcance limitado de las explicaciones desarrolladas por los enfoques de referencia, se ha mostrado anteriormente cómo cada uno de ellos privilegiaba vectores explicativos diferentes, pero no incompatibles entre sí. Uniéndolos, los tres enfoques constituyen una evidencia de que las dinámicas de las políticas están regidas por una multiplicidad de vectores causales complejos y contingentes.²¹ El argumento aquí es que es posible aunar estos diferentes vectores o *mecanismos causales* bajo un mismo marco teórico-conceptual para dar cuenta tanto de los procesos de estabilidad como de los de cambio en las políticas públicas.

En los últimos años, el concepto de mecanismos causales ha devenido de amplio uso entre los científicos sociales, principales en aquellos descontentos con los enfoques causales estadísticos correlacionales (por ejemplo, Elster 1989; Hedström y Swedberg 1996; 1998; Goldthorpe 2001; McAdam, Tarrow y Tilly 2001; Abell 2004; George y Bennet 2005). Aquí, el concepto es utilizado como un sinónimo de “proceso causal generativo” (Goldthorpe 2001), esto es, como una cadena de eventos lógicamente relacionados que vinculan un estado inicial (en este caso, el diseño de una política en el momento t) con un estado final (el diseño de la política en el momento $t + n$). Esta visión es coherente con el concepto de explicación de Elster (1989, 3)²², y también se ajusta al núcleo del significado del concepto de ‘mecanismo’, de acuerdo con Gerring

²⁰ Recuérdese cómo, anteriormente, se ha señalado como uno de los puntos débiles del ACF la dificultad para explicar por qué un elemento del diseño de la política era incluido dentro del núcleo de creencias sobre la política o de las creencias secundarias.

²¹ Esto es algo que otros autores también han comprendido. Por ejemplo, Barzelay (Barzelay 2003; Barzelay y Gallego 2006) en su marco ‘procesalista institucional’ para el análisis de la reforma de las políticas de gestión pública combina el MS de Kingdon con la PET y la teoría del aprendizaje organizacional.

²² “Explicar un acontecimiento es dar un relato de por qué sucedió. Por lo general y siempre últimamente, esto adopta la forma de citar un acontecimiento anterior como la causa del acontecimiento que se desea explicar, junto con algún relato del mecanismo causal que relaciona los dos acontecimientos” (1996, 13).

(2008, 178), como “el camino o proceso por el cual un efecto es producido o un propósito es alcanzado”. Sin embargo, hay que admitir que la definición de mecanismo usada aquí (proceso causal generativo) no coincide con otros significados que pueden encontrarse en la literatura, principalmente aquellos que enfatizan el carácter de ‘caja negra’ del concepto (para una revisión, véase Mahoney 2001; Mayntz 2004; y Gerring 2008).²³

Como se ha señalado anteriormente, la utilización de mecanismos está relacionada con el tipo particular de explicación centrada en los eventos que privilegia las características del tipo de fenómeno estudiado. El enfoque en los mecanismos de estabilidad y cambio de las políticas es el resultado del reconocimiento de la dificultad de elaborar explicaciones tipo ‘ley general’ sobre las dinámicas de las políticas públicas (Jones y Baumgartner 2005). La complejidad de estas dinámicas – algunas de cuyas características son: el alto número de factores intervinientes que dificulta su manejo estadístico, la ambigüedad y no linealidad de los vínculos causales, la importancia de la secuencia de eventos en la explicación y el papel decisivo desempeñado por las decisiones de los agentes (George y Bennet 2005, 211-212; Howlett y Rayner 2006) – requiere un enfoque ‘procesualista’ que tenga en cuenta la incrustación de los procesos a lo largo de múltiples capas analíticas (aquí, arenas de acción), la interconexión temporal entre los eventos, la interrelación entre el contexto y la acción y la necesidad de explicaciones holísticas (Pettigrew 1997). En estas condiciones, el uso de mecanismos causales constituye una estrategia explicativa más adecuada que la explicación estadística basada en la correlación entre variables. De este modo, lejos de ser meras narraciones o descripciones densas del proceso que conduce a un evento particular, la tipología de mecanismos identificados que se propone a continuación permite al investigador combinar un cierto grado de generalidad teórica con el carácter eminentemente contextual y contingente de las dinámicas de las políticas públicas.

En concreto, pueden distinguirse cinco mecanismos básicos (si se quiere, tipos ideales). Dos de ellos están asociados a la explicación de la estabilidad en las políticas públicas (1) *retroalimentación negativa institucionalmente inducida* y 2) *retroalimentación positiva institucionalmente inducida*). Los otros tres se asocian a la explicación del cambio (3) *cambio endógeno*, 4) *expansión del conflicto* y 5) *impactos exógenos*). En la práctica, cuando se aplican al análisis del proceso de políticas públicas, estos mecanismos pueden tanto actuar simultáneamente en diferentes arenas de acción interrelacionadas como interactuar y combinarse, resultando en complejas secuencias explicativas.

V.1. Mecanismos de estabilidad: retroalimentación (negativa y positiva) institucionalmente inducida

Dos mecanismos explican la estabilidad de las políticas. En ambos, la estructura institucional del subsistema desempeña un papel central. El primero, denominado aquí retroalimentación (*feedback*) negativa, coincide con el sugerido por la PET para explicar

²³ Un ejemplo de esta concepción de ‘caja negra’ es la de George y Bennet (2005, 137). Estos autores definen los mecanismos causales “como procesos físicos, sociales o psicológicos en última instancia inobservables a través de los que los agentes con capacidades causales operan, pero sólo en contextos específicos o condiciones, para transferir energía, información o materia a otras entidades.” A este respecto, Gerring (2008) ofrece una discusión muy interesante sobre las asunciones epistemológicas subyacentes a las diferentes concepciones de mecanismo causal presentes en la literatura.

la estabilidad en las políticas (Baumgartner y Jones 1993; 2002). Los diseños de políticas y la estructura institucional que regula el funcionamiento del subsistema usualmente reflejan los intereses de los actores y/o coaliciones dominantes, es decir, actúan como instrumentos distributivos (Mahoney y Thelen 2010, 8; Shepsle 1979; Moe 1990; 2006). Las reglas de funcionamiento del subsistema en el *nivel de elección colectiva* contribuyen a reforzar esa posición dominante, garantizando a aquéllos (agentes públicos y, en ocasiones, también *insiders*) el control sobre la toma de decisiones y, por tanto, sobre el diseño y la implementación de la política. Junto con esto, de acuerdo con la PET, esta *estructura institucional* es usualmente legitimada por una *imagen positiva de la política* (que incluye, como se ha señalado, las justificaciones subyacentes al diseño de la política) conectada a valores sociales ampliamente aceptados (atributos de la comunidad). En este contexto, los diseños de políticas permanecen estables a menos que los actores dominantes consideren necesario proceder al cambio o este sea impuesto desde fuera.

El otro mecanismo explicativo de la estabilidad en las políticas – *retroalimentación positiva* (Pierson 2004) – también concede un papel central a la estructura institucional. En este mecanismo, la aceptación y aplicación de las reglas institucionales que regulan la toma de decisiones sobre la política, la configuración de reglas vinculadas a los propios diseños, así como las imágenes positivas que legitiman la política, estabilizan la estructura de incentivos del subsistema (arena de acción), obligando a los participantes actuales y futuros, así como a las poblaciones objetivo, a adaptar sus estrategias a dicha estructura y aceptar los diseños de políticas vigentes. Además, el consenso sobre las reglas que regulan la elección colectiva y el diseño de la política puede reforzarse con el paso del tiempo debido a: 1) la presencia de costes hundidos para los participantes (particularmente, si su adaptación a la estructura institucional del nivel de elección colectiva del subsistema o al funcionamiento de la política requiere una reinversión periódica de recursos), 2) las ganancias del *statu quo* (sobre todo si conllevan rendimientos crecientes de escala), 3) la incertidumbre sobre los beneficios futuros en caso de que se produjese un cambio en la política y 4) los costes que habría que soportar para superar el mecanismo de retroalimentación negativa que protege el *status quo*. Junto con estos incentivos vinculados a la estructura institucional de la arena de acción, la socialización de los participantes y poblaciones objetivo en esta estructura institucional puede también moldear las preferencias de los participantes (March y Olsen 1984, 739-740; 1989), que pueden incorporar en su identidad las reglas y asunciones cognitivas y valorativas asociadas al diseño de la política.

La presencia de estos arreglos institucionales contribuye a proteger la estructura de decisión básica del subsistema y a garantizar la estabilidad en la política – aunque no son condición suficiente para ello. En este sentido, como se ha señalado anteriormente, los subsistemas – incluso aquéllos donde se registran grados más altos de autonomía – raramente están aislados de influencias ambientales o de procesos de reinterpretación internos que amenacen con alterar el equilibrio institucional interno. De este modo, el mantenimiento de dicho equilibrio debe ir acompañado del esfuerzo por parte de los participantes beneficiados por el *statu quo* en corregir dichas situaciones. La magnitud de este esfuerzo dependerá, no obstante, de la vulnerabilidad del subsistema a los cambios ambientales o del grado de movilización interna.²⁴ Dicha corrección se

²⁴ Esta visión es similar a la que mantienen Mahoney y Thelen (2010), para quienes “*no hay nada automático, autopropetuyente o autoreforzante en los arreglos institucionales*” (2010, 8; cursivas)

producirá mediante la adaptación endógena del diseño de la política o evitando o amortiguando los cambios que pudiesen venir impuestos desde fuera.

Por otro lado, la identificación de estos mecanismos de estabilidad no implica necesariamente una visión ‘homeostática’ de las dinámicas del proceso de las políticas públicas, en el que los cambios sustantivos en las políticas se producen fundamentalmente como consecuencia de impactos exógenos que alteran la estructura institucional del subsistema (Howlett y Cashore 2009; Mahoney y Thelen 2010). Como se verá en los siguientes apartados, las propias dinámicas internas de desarrollo dentro del subsistema pueden contener la semilla del cambio sustantivo, e incluso este puede producirse como consecuencia de procesos exclusivamente endógenos.

V.2. Mecanismos de cambio (1): cambio endógeno

El punto de partida de este mecanismo es el diagnóstico elaborado por algunos o todos los participantes en un subsistema o por miembros de alguna de las poblaciones objetivo de que un cambio en el diseño de la política podría mejorar su bienestar material o satisfacer en mayor medida a sus preferencias normativas. Los motivos por los que los actores pueden llegar a este diagnóstico son múltiples – desde evitar las posibles consecuencias negativas directas sobre los participantes o poblaciones objetivo derivadas de la implementación de la política hasta el desacuerdo normativo con el propio diseño de la política, independientemente de los costes o beneficios que suponga para los participantes, pasando por el compromiso con objetivos de políticas previas y la necesidad de guiar la acción pública a la consecución de esos objetivos, evitar costes personales u organizacionales indirectos derivados de un fallo de la implementación de la política o la creencia en la posibilidad de mejorar los beneficios percibidos de la implementación de la política.

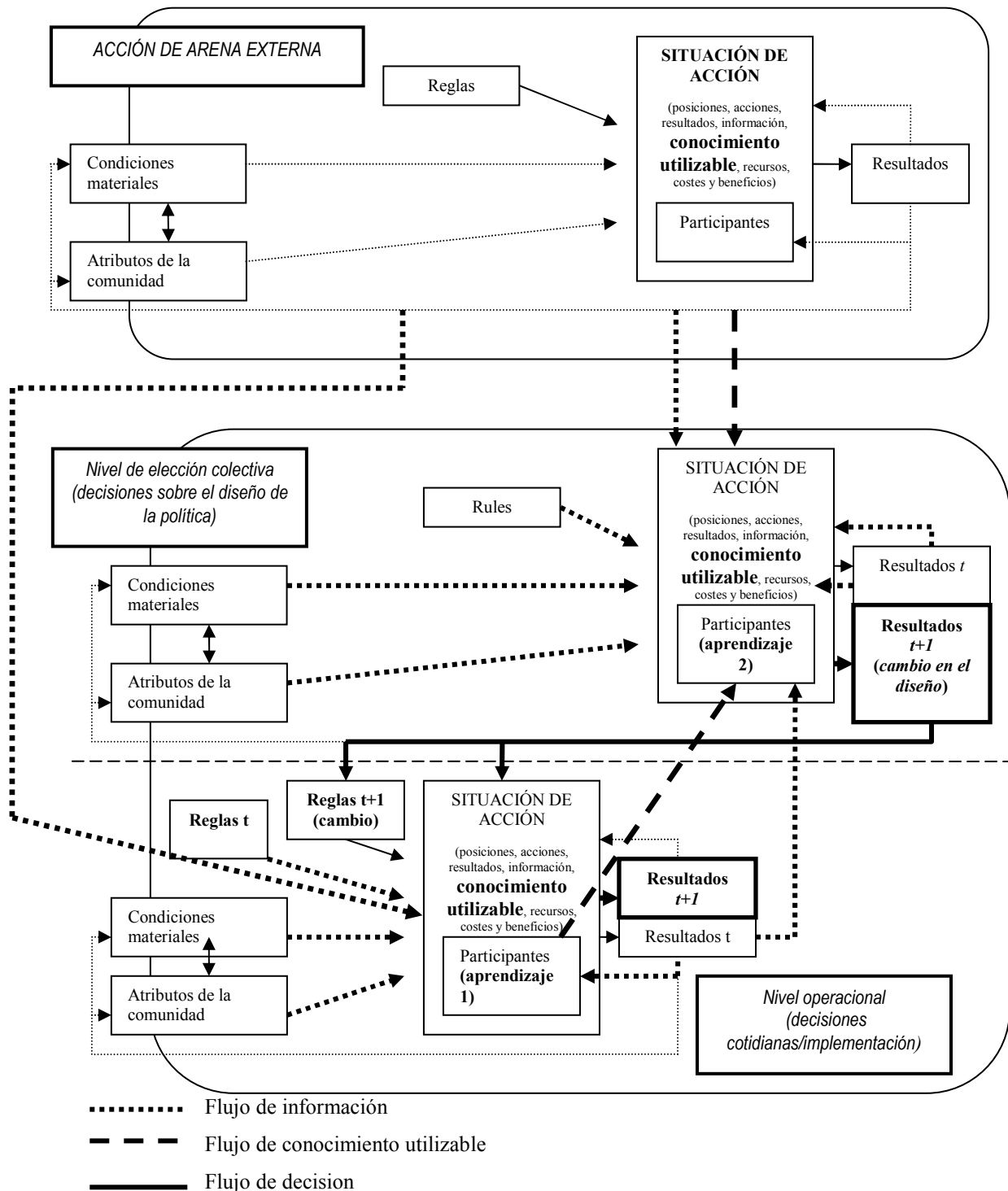
Los actores interesados en que se produzca el cambio tienen como primera opción proponerlo dentro del propio subsistema, de acuerdo con las reglas y procedimientos en vigor en el nivel de elección colectiva. En puridad, el cambio endógeno *excluye* aquéllos cambios en el diseño de la política que ocurren como consecuencia de una alteración en la distribución institucional de posiciones de autoridad o capacidad de negociación en el nivel de elección colectiva – es decir, aquéllos cambios que requerirían una alteración previa de la estructura institucional del subsistema – en estos casos, se aplicarían los mecanismos de cambio que se explican en los siguientes apartados.

De este modo, el mecanismo de cambio endógeno requeriría, en caso de que la iniciativa no fuese tomada por los participantes que controlan el proceso de decisión del subsistema, que los promotores contasen, primero, con acceso a aquéllos y, en segundo

añadidas). Según estos autores, “asegurar la continuidad [institucional] requiere [por parte de los actores que se benefician del status quo] la movilización continuada del apoyo político así como, a menudo, esfuerzos activos para resolver las ambigüedades institucionales en su favor” (2010, 9). No obstante, según la visión que aquí se propone, en subsistemas donde la continuidad institucional no está amenazada internamente y donde el entorno es estable, dichos esfuerzos serán menores que en subsistemas sin estas condiciones. Es más, los ‘esfuerzos activos’ de los que hablan Mahoney y Thelen pueden estar incorporados en la propia estructura institucional – véase en el apartado siguiente sobre los mecanismos de cambio endógeno.

lugar, con su apoyo. Esto, evidentemente, da ventaja a la hora de activar este mecanismo a los participantes con una posición *insider*.

Gráfico 3. Mecanismo de cambio endógeno



A la hora de proponer alternativas para modificar el diseño de la política los promotores pueden disponer de propuestas de diseños elaboradas de antemano y que quieren ver implementadas o, por el contrario, éstas pueden ser elaboradas durante el proceso. Cuando el cambio es detonado por la detección de un fallo en el diseño, las

alternativas propuestas pueden basarse en la aplicación de las propias teorías causales en las que se basa la política en vigor – es decir, el nuevo diseño constituiría un *reajuste* del anterior. Es posible, sin embargo, que esto no sea suficiente para eliminar el fallo – porque la teoría causal no funcione – o el diseño resultante no logre satisfacer a participantes clave en la decisión o implementación. En estos casos, otra opción sería recurrir a la *imitación*, esto es, importar total o parcialmente alternativas de diseño de fuera del subsistema – por ejemplo, aplicadas en subsistemas estructuralmente similares o en otros sistemas políticos. La imitación de otras alternativas, sin embargo, puede presentar también problemas como el desajuste entre el contexto original para el que se diseñó la política y el nuevo, que puede provocar resultados negativos no esperados, o dificultades en la implementación – por ejemplo, por falta de preparación de los encargados de ésta. Por último, estaría la opción de generar alternativas *ex novo* dentro del subsistema (*innovación*) lo que implicaría repensar y reelaborar las teorías causales subyacentes al diseño de la política, creando nuevas teorías o remodelando las vigentes

En todo caso, los procesos de generación de alternativas implican la utilización de información disponible dentro y fuera del subsistema (gráfico 3) – es decir, un proceso de *aprendizaje*, definido aquí como la *elaboración y aplicación de nuevo conocimiento utilizable (usable knowledge)* (Fiol y Lyles 1985). Este conocimiento utilizable puede ser producido distintos tipos de escenarios (gráfico 3), tanto fuera (en el caso de la imitación) como dentro del subsistema (cuando se producen reajustes o innovaciones), tanto el nivel de acción operativo como en el de elección colectiva, y tanto por individuos²⁵ como por organizaciones o por el subsistema en su conjunto (Bennet y Howlett 1992; Adams 2004).²⁶ En los contextos organizacionales, el aprendizaje aparece cuando el conocimiento individual es incorporado y codificado dentro de las rutinas colectivas y las prácticas o, en otras palabras, es institucionalizado dentro de la entidad colectiva (Simon 1991; Levy 1994, 27). En este sentido, las estructuras institucionales orientadas a promover el aprendizaje son de gran importancia (Busenberg 2001). Las reglas de información influyen en el modo y la medida en que la información entrante es transformada en conocimiento utilizable para guiar la evaluación y la modificación de los componentes del diseño de la política. Estas reglas regulan los diferentes pasos en el procesamiento de la información: flujos, qué canales de información son autorizados, el tema de la comunicación, los criterios de exactitud y validez de la información, quién está obligado, tiene permitido o prohibido

²⁵ Explicar cómo, qué y por qué los individuos aprenden está íntimamente asociado con un particular modelo de procesamiento de información individual. Aquí, a pesar de que los tres enfoques de referencia se decantan por un modelo de actor racional-limitado, presentan importantes diferencias en relación a cómo la información es procesada y, en consecuencia, cómo tiene lugar el aprendizaje. Por ejemplo, la concepción de la PET del individuo como un ‘receptor selectivo’ (*selective attender*) (Schlager 2007, 302; véase también Jones 1994; 2001), implica que el aprendizaje ocurre cuando la nueva información disponible resalta dimensiones y consecuencias de los diseños de políticas vigentes que antes no habían sido considerados. Por su parte, el ACF enfatiza la existencia de limitaciones en la transformación de la información en conocimiento utilizable, en tanto que las creencias centrales de los individuos actúan como ‘filtros cognitivos’ que tienden a excluir de cualquier consideración toda la información que contradiga estas creencias. En el caso del IAD (véase el cuadro 1) los individuos son concebidos como ‘actualizadores racional-limitados’ (*rational-bounded updaters*), esto es, pueden mejorar su comprensión de las situaciones en las que se encuentran a medida que nueva información está disponible, especialmente cuando las situaciones se repiten a lo largo del tiempo y no son excesivamente complejas – esto es, el aprendizaje depende más de la estructura de la situación que de las características de los individuos (Ostrom 2005).

²⁶ Sobre aprendizaje organizacional véase, por ejemplo, Cyert y March (1963), Huber (1991), Argyris y Schön (1996), Popper y Lipshitz (1998; 2000), Shipton (2006).

comunicarse, o el lenguaje requerido para aceptar y transmitir el conocimiento (Ostrom 2005, 206). De este modo, la probabilidad de que el aprendizaje tenga lugar se ve incrementada significativamente por la existencia de elementos institucionales (dentro de las organizaciones o a nivel de subsistema) diseñados para fomentarlo, como evaluaciones internas o externas, cuerpos consultivos, foros profesionales, sistemas de información integrados en los procedimientos de implementación, etcétera.

Junto con las instituciones, el aprendizaje se ve influido por otros elementos en la arena de acción, como las condiciones biofísicas – por ejemplo, la incertidumbre técnica y la complejidad del ambiente pueden promover una postura pro-aprendizaje, como señala Haas (1992) al abordar la creación de las comunidades epistémicas. Los elementos en los atributos de la comunidad también influyen en la producción de conocimiento utilizable, como la construcción social de los asuntos – que pueden enmarcar y sesgar la selección de información y/o su interpretación por parte de los participantes (Jones 1994; Schneider e Ingram 1997); la presencia de determinados valores y normas en la cultura organizacional – por ejemplo, el que se valore positivamente el proporcionar información completa, no distorsionada y verificable, la transparencia, el juzgar las opiniones de acuerdo con sus méritos y no con el estatus del proponente, o la responsabilidad de los actores por sus acciones (Popper y Lipshitz 1998).

El aprendizaje de políticas no es tampoco un proceso enteramente racional – incluyendo al utilizar este concepto las limitaciones cognitivas que influyen en el procesamiento de la información. En este sentido, las dinámicas políticas pueden influir decisivamente. Como parte de las reglas en funcionamiento en el subsistema, las reglas que afectan a la gestión de la información y a la producción del conocimiento son un resultado de los equilibrios de poder dentro del subsistema y, por tanto, ser diseñadas para proteger el statu quo vigente (Weiss 1983; Jenkins-Smith 1988; Bennet y Howlett 1992; Schneider e Ingram, cap. 6). Por otro lado, el procesamiento de información y la generación de alternativas pueden tener un carácter altamente estratégico, en el sentido de ser utilizado por los participantes para promover sus intereses y valores (Majone 1989). También, el nivel de conflicto dentro del subsistema puede dificultar (en subsistemas consensuales o altamente polarizados) o promover (en subsistemas con moderados niveles de conflicto) el aprendizaje (Capano 1996; Thomas 1999; Jenkins-Smith 1988; Jenkins-Smith y Sabatier 1993).

De manera evidente, la existencia de procesos de aprendizaje y la generación de nuevas alternativas no implica necesariamente que estas se traduzcan en cambios en el diseño (Levy 1994, 289-290; Bennet y Howlett 1992, 290). La traducción del conocimiento utilizable generado en el proceso en nuevos diseños está condicionada por los equilibrios de poder dentro de éste y, por tanto, por las estructuras institucionales que lo reflejan. Así, los subsistemas donde las reglas de información tienen la tarea principal de contribuir a mantener el cierre del subsistema y prevenir la influencia de los *outsiders* en la formulación de la política, hacen más difícil que el conocimiento utilizable producido fuera del subsistema sea finalmente utilizado (Hansen y King 2001; Gormley 2007). Por el contrario, en subsistemas más abiertos se espera que sean más receptivos a las diferentes fuentes de conocimiento utilizable. Además, la utilización del conocimiento utilizable para producir cambios en la política también depende de la factibilidad coyuntural de las alternativas propuestas (Kingdon 1995).

Por lo que respecta a la adopción de cambios, en cada subsistema dependerá de la particular configuración de la situación de acción y de los resultados de las interacciones estratégicas en su seno. Por supuesto, estos procesos de interacción dentro del subsistema y, por tanto, la posibilidad de que el cambio endógeno se materialice, están condicionados por la particular configuración institucional vigente (reglas de acceso, de decisión – particularmente si algún actor tiene posibilidad de veto – o niveles de discrecionalidad permitidos). En este sentido, aunque se ha señalado que la categoría de cambios endógenos excluye aquéllos que resultan de una alteración previa de la distribución de poder dentro del subsistema como consecuencia de procesos de la intervención de actores ajenos al subsistema o de impactos exógenos, esto no implica que la distribución de poder dentro del subsistema sea inamovible. Así, los promotores pueden pugnar por alterar la situación de acción a su favor, consiguiendo que otros participantes – sobre todo aquéllos con un control directo sobre el proceso de decisión – cambien de postura durante el proceso y apoyen el cambio en la política, e incluso se conviertan en promotores del mismo dentro del subsistema. Para ello, los participantes que impulsan el cambio pueden recurrir, si tienen recursos suficientes, al ofrecimiento de incentivos (positivos o negativos) que fuercen a otros participantes a un cambio de opinión o, en su caso, a negociar un acuerdo beneficioso a cambio de su apoyo; y también a la persuasión, es decir, la utilización de argumentos para lograr un cambio en sus creencias sobre el asunto. Esta actividad de persuasión está condicionada por las mismas limitaciones cognitivas que afectan al procesamiento y adopción de nuevo conocimiento en el proceso de aprendizaje antes señalado. Por otro lado, para el éxito en la persuasión puede resultar clave la capacidad de los promotores del cambio para redefinir sus argumentos en los términos del discurso de los aliados potenciales (Hajer 1995).

En cuanto al alcance de los cambios producto de estos procesos endógenos, existe un acuerdo la literatura sobre el proceso de las políticas públicas ha venido a refrendar el argumento de la teoría organizacional (Argyris 1976; Argyris y Schön 1996) según el cual las organizaciones y, por extensión, los subsistemas de políticas, sólo admiten introducir cambios internos – sin la injerencia de otros agentes externos – en la medida en que no afecte a los aspectos fundamentales de su funcionamiento. Extendiendo este argumento a los diseños de políticas, y considerándolos como manifestaciones institucionales de los procesos dentro del subsistema y que, como tales, tienen efectos distributivos, los participantes dentro del subsistema se opondrían a cualquier cambio que amenazase los elementos centrales del diseño – aquéllos que, en teoría, están más directamente relacionados con los beneficios que reciben y el mantenimiento de su posición, o con sus preferencias normativas. En este sentido, por ejemplo, el ACF subraya cómo el cambio resultante del aprendizaje sólo afecta a los aspectos secundarios de los sistemas de creencias, mientras que el conocimiento que cuestiona las creencias centrales es sistemáticamente ignorado. No obstante, la posibilidad de que se produzcan cambios sustantivos de origen endógeno no debería ser descartado. De acuerdo con esto, cuando el funcionamiento inefectivo de un diseño amenaza el estatus de los participantes dominantes (incluso su propia supervivencia) es plausible suponer que éstos puedan promover una revisión sustantiva de los diseños (Weiss 1983, 233; Sabatier y Weible 2007).

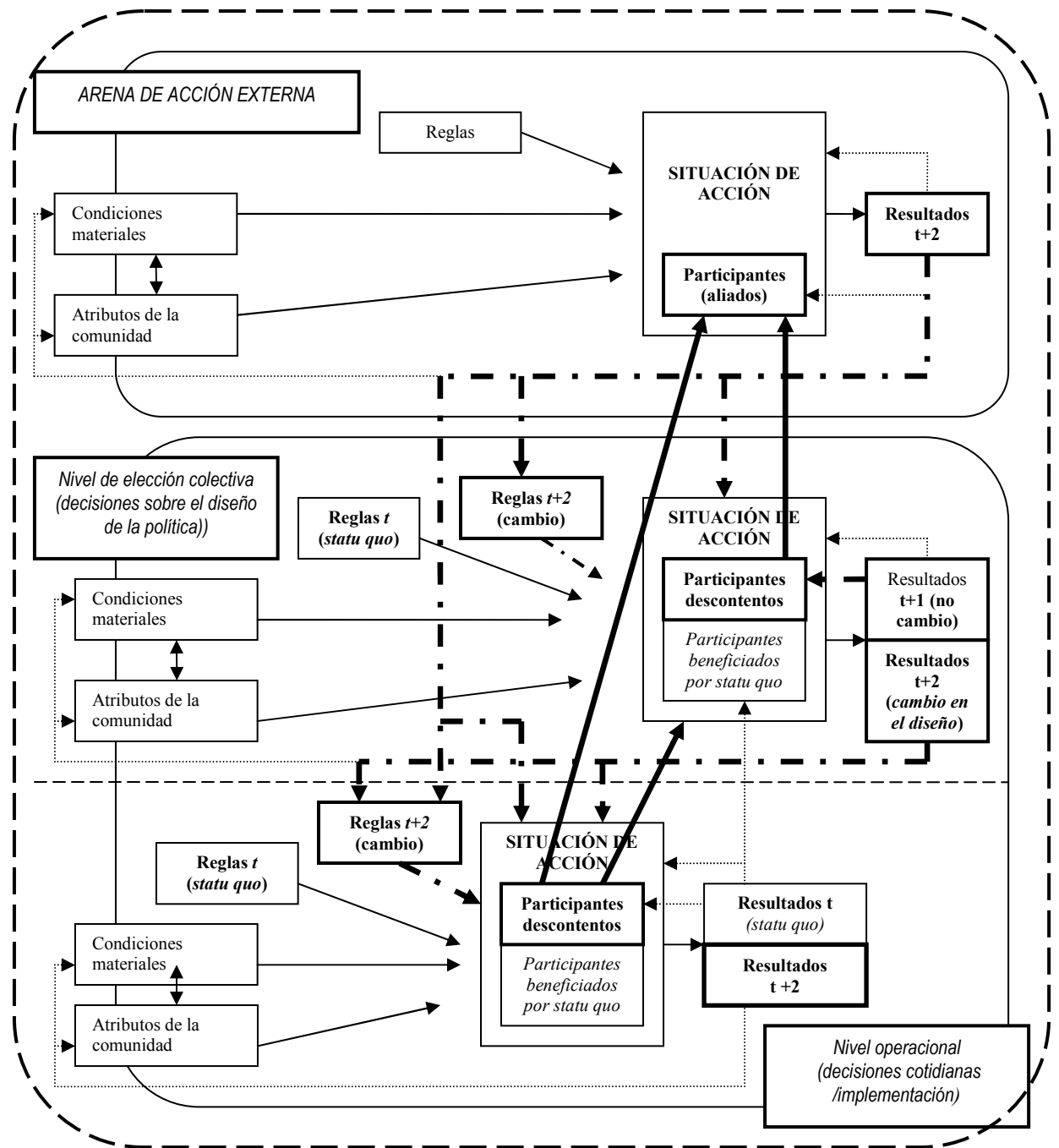
V.3. Mecanismos de cambio (2): expansión del conflicto

Como en el cambio endógeno, la expansión del conflicto es detonada también por participantes descontentos con algún aspecto del funcionamiento interno de la política o sus resultados. Cuando el acceso o el cambio endógeno es denegado, la única alternativa que tienen los promotores del cambio es expandir el conflicto interno resultante fuera de los límites del subsistema, involucrando a actores previamente no interesados en el asunto (Schattschneider 1960). Los participantes externos pueden alterar las relaciones de poder existentes dentro del subsistema o desplazar el proceso de toma de decisiones a una arena de acción externa más favorable. En este sentido, este mecanismo implica una expansión del espacio analítico de políticas fuera de los límites del subsistema, activando las relaciones entre éste y otras arenas previamente desconectadas (representado en el gráfico 4 por la línea discontinua conteniendo al subsistema y a la arena de acción externa).

La expansión del conflicto demanda una inversión mayor de recursos por parte de los promotores del cambio, en comparación con el cambio endógeno. Al ser más costosa, por tanto, se espera que los participantes recurran a la expansión del conflicto fuera del subsistema de un modo subsidiario, en caso de que el cambio endógeno no sea posible. Así, es plausible esperar que los *outsiders* y los recién llegados al subsistema (por ejemplo, nuevos participantes surgidos de la movilización de poblaciones objetivo), es decir, aquéllos actores con mayor dificultad de acceso al núcleo decisional – recurran a este mecanismo en mayor medida que los *insiders*. Por otro lado, a menos que los promotores del cambio tengan por sí mismos los recursos suficientes para soportar individualmente los costes del proceso, la expansión del conflicto va a depender habitualmente de procesos de acción colectiva para la movilización de los recursos necesarios. Estos procesos van desde la organización de grupos de individuos pertenecientes a la población objetivo y sin anterior presencia en el subsistema a movilizaciones masivas orientadas a atraer la atención pública, pasando por la creación de coaliciones con otros actores del subsistema o fuera de éste.

En este sentido, el primer paso en el análisis de los procesos en los que este mecanismo aparece es explicar cómo los promotores del cambio resuelven los consabidos problemas de acción colectiva (Olson 1965; Hardin 1982; Taylor 1987; Kollock 1998). Averiguar cómo los promotores del cambio superan estos problemas requeriría examinar las orientaciones a la acción de los diferentes participantes – por ejemplo, egoístas vs. altruistas (Scharpf 1997) ; la distribución de esas orientaciones entre la población de participantes potenciales (Marwell y Oliver 1993); el modo en que la estructura de la situación de acción favorece o dificulta la acción colectiva – por ejemplo, si esa estructura se asemeja a un juego del tipo ‘dilema del prisionero’ o, por el contrario, a un ‘juego de la seguridad’ (Heckathorn 1996); la presencia de líderes hábiles dispuestos a correr con los costes de iniciación de la acción colectiva (Chong 1992); y las estrategias de enmarcamiento que los líderes organizacionales usan para promover una percepción más favorable de la estructura de la situación por parte de los participantes (Benford y Snow 2000).

Gráfico 4. Mecanismo de expansión del conflicto



— Expansión del conflicto

- · - · Flujo decisional

Las estrategias utilizadas por los promotores del cambio para expandir el conflicto más allá de los límites del subsistema son las apuntadas por Baumgartner y Jones en la PET: la *redefinición de la imagen* y el *venue shopping*. La redefinición de la imagen implica una manipulación estratégica de la misma (mediante argumentos

verbales o a través de la acción significativa no verbal²⁷) con el objeto de erosionar la imagen legitimadora positiva de la política y redirigir la atención de otros participantes fuera del subsistema con el objeto de que perciban vínculos anteriormente no percibidos (o subestimados) entre los intereses y objetivos que persiguen en esas arenas de acción externas y lo que ocurre en el subsistema. Esto puede hacerse afectando tanto al cálculo estratégico de participantes externos – la redefinición mostraría oportunidades de beneficio antes no percibidas o la posibilidad de evitar costes inadvertidos hasta ese momento – o estimulando la ‘lógica de lo apropiado’ a través de la activación de orientaciones normativas en relación con lo que sucede en el subsistema.

Los promotores pueden buscar el apoyo, incluso la cooperación directa, de los participantes externos o simplemente su intervención, en la medida en que se evalúa que ésta puede tener un impacto positivo en las expectativas de lograr el objetivo propuesto de cambio en la política. A este respecto, la efectividad de la redefinición de la imagen a la hora de atraer el apoyo de otros participantes y crear una percepción compartida de la situación de acción (Ostrom 2005, 108) depende en buena parte, junto a la habilidad argumentativa y práctica para desmontar la imagen positiva de la política, de la capacidad de los promotores para combinar en las narrativas que forman la nueva imagen redefinida elementos pertenecientes al discurso de los aliados potenciales junto a valores e imágenes de amplia aceptación social (Hajer 1995).

La opinión pública (considerada en su doble naturaleza, como parte de los atributos generales de la comunidad, pero también como una arena de acción particular cuyos principales participantes son los medios de comunicación y los líderes de opinión) desempeña un papel fundamental en el mecanismo de expansión del conflicto y, más concretamente, en el proceso de redefinición de la imagen de la política. La percepción de las oportunidades políticas por los participantes externos está altamente relacionada con la legitimidad social de las demandas y la percepción pública de los demandantes (Rochefort y Cobb 1994; Cobb y Ross 1997). Esto es por lo que la opinión pública es un blanco principal de la estrategia de los promotores del cambio, en tanto que la atención que el público y los medios de comunicación les prestan (sobre todo si va acompañada de una valoración positiva) dan a los participantes externos (particularmente a aquellos en las arenas de acción macro-políticas – por ejemplo, en el parlamento) una clave de la importancia relativa del asunto. No obstante, aunque sujeta a la manipulación estratégica, la opinión pública no puede ser controlada por los promotores. En este sentido, éstos deben estar alerta en caso de que cambios inesperados en el sentir público general o un evento crítico redirijan la atención de los medios y la opinión pública. El efecto de estos cambios en el mecanismo de expansión del conflicto puede ser tanto facilitante – puede conllevar un oportunidad para expandir el conflicto a otras arenas de acción – como un obstáculo – desviando la atención hacia otras cuestiones.²⁸

²⁷ Las justificaciones y asunciones positivas que sostienen una política pueden erosionarse si los resultados de la política las contradicen. En ocasiones, esto no es sólo cuestión de argumentación, sino que también los promotores del cambio pueden interferir directamente sobre los resultados de la política o su implementación. Así, por ejemplo, con sus atentados, un grupo terrorista buscaría, entre otros objetivos, demostrar la incapacidad de la autoridad estatal para garantizar la seguridad.

²⁸ Este es el razonamiento implícito en los mecanismos de ‘disrupción de la saliencia’ (saliency disruption) y ‘cambio de dimensión’ (dimension shift) identificados por Jones y Jenkins-Smith (2009, 42) in su reciente revisión del papel teórico de la opinión pública en el ACF, que es ahora contemplada como un elemento crucial en las relaciones trans-subsistémicas. Es más, Jones y Jenkins-Smith reconocen su deuda con la PET en esta revisión (2009, 54, nota 7).

En cuanto al *venue shopping*, teniendo en cuenta estrictamente su concepción dentro de la PET, sería el intento de mover los procesos de decisión a la agenda institucional de una arena de acción no controlada por los actores dominantes del subsistema. Una versión atenuada comprendería también la expansión del conflicto a la agenda institucional de arenas de acción con más visibilidad pública (nivel macropolítico) mediante el involucramiento de actores en esas arenas, con el objeto de reforzar el proceso de redefinición de la imagen de la política, fortalecer la legitimidad de las demandas de los promotores y, en última instancia, su capacidad negociadora frente a los actores que controlan la decisión en el subsistema.

El *venue shopping* se encuentra estrechamente ligado a la actividad de redefinición de la imagen de la política, en tanto que la inclusión de las demandas o problemas que los promotores del cambio abanderan en la agenda de arenas de acción externas al subsistema depende en muchas ocasiones de la efectividad de aquéllos a la hora de atraer la atención de los participantes en esas arenas. Junto con esto, la disponibilidad de arenas externas para el *venue shopping* depende de la estructura institucional formal del sistema político, y más concretamente de la distribución de la autoridad de decisión relevante sobre la política en diferentes unidades de decisión/arenas de acción. De este modo, por ejemplo, los sistemas políticos con estructuras federales o gobernanzas multinivel (caso de la Unión Europea) ofrecerán más oportunidades para el *venue shopping* que los estados unitarios (Baumgartner y Jones 1993, 239-240); Baumgartner *et al.* 2006). Finalmente, en cuanto a los criterios para la selección de arenas externas para la expansión del conflicto, originalmente la PET lo consideraba un proceso guiado básicamente por el cálculo estratégico. Sin embargo, se ha demostrado que también pueden intervenir criterios ideológicos, que pueden condicionar que los promotores favorezcan la expansión del conflicto en unas arenas mientras descartan otras (Pralle 2003).

El análisis de este mecanismo requiere también tomar en cuenta las dinámicas en las relaciones entre los promotores del cambio y los participantes externos que se incorporan al proceso. Por un lado, estas relaciones no están exentas de los problemas vinculados a cualquier tipo de acción colectiva. Por otro, el grado de compromiso y apoyo puede variar también dependiendo de una serie de factores, como el tipo de motivación que guía a los participantes externos. Así, si el apoyo se basa en un cálculo estratégico, el compromiso será condicional a la obtención de los beneficios esperados. En consecuencia, es probable que a la hora de decidir si mantener el apoyo, los participantes externos tengan en cuenta los costes de oportunidad y descuenten los beneficios futuros – esto es, los que obtendrían si dedicasen su tiempo y atención a otros temas. En contraste, cuando la motivación para el apoyo proviene de orientaciones normativas de los actores externos (lógica de lo apropiado), es esperable que el compromiso sea más estable. En estas situaciones, los participantes externos con un grado de identificación alto y que apoyan de manera incondicional a los promotores, pueden convertirse en ‘campeones’ de las demandas planteadas por éstos, contribuyendo decisivamente a su introducción y mantenimiento en la agenda de la arena de acción externa.

Por otro lado, los promotores pueden actuar estratégicamente a la hora de buscar y gestionar la relación con los actores externos. En este sentido, es probable que la búsqueda de apoyos no sea incondicional y que se privilegien las relaciones con aquéllos actores que pueden contribuir en mayor medida a la consecución de los

objetivos perseguidos. También, pueden darse situaciones en las que los apoyos no se basen en la mera persuasión y que los promotores traten de forzarlos – por ejemplo, mediante amenaza de desprestigiar públicamente al participante externo. A este respecto, hay que tener en cuenta las consecuencias futuras que para estos actores supone el apoyar a los promotores, y cómo estos pueden utilizar esto para mantener el compromiso en el tiempo, bajo la amenaza de denunciar el comportamiento contradictorio, inconsecuente o desleal de aquéllos.

Cuando el asunto es incluido en la agenda institucional de una arena externa, la posibilidad de que se produzca un cambio en la política depende de las dinámicas internas en esas arenas. En este sentido, es importante la posición y preferencias de los distintos participantes dentro de la arena de acción, tanto de los que apoyan las demandas de los promotores – que puede no coincidir enteramente con la de los promotores – como de los que no lo hacen; los recursos que cada uno de estos participantes controla; la posibilidad de formación de coaliciones; el grado de influencia que tienen en los procesos de decisión los actores que apoyan a los promotores; las reglas que rigen el funcionamiento de la propia arena de acción externa – por ejemplo, las cuestiones sobre las que se puede decidir, el grado de obligatoriedad de las decisiones, el tipo de mayoría requerida para aprobar una iniciativa, etc. De este modo, los esfuerzos de los promotores para impulsar sus demandas y conseguir una decisión favorable – que, como se ha señalado, puede tener sólo el efecto de reforzar simbólicamente a aquéllos y sus reivindicaciones – debe continuar aún cuando el asunto ha alcanzado la arena de acción externa.

Finalmente, los resultados de la expansión del conflicto están mediados también por la posibilidad de que participantes en el subsistema u otros actores opuestos al cambio opten por movilizarse en contra del mismo (Cobb y Ross 1997). Como señalan estos autores, los oponentes suelen tener a su favor una serie de ventajas respecto a los proponentes del cambio – legitimidad derivada de su control la imagen positiva de la política, autoridad (en el caso de los responsables públicos) y un mayor control sobre información procedimental y sustantiva relevante. Además, los oponentes están habitualmente mejor dotados en materia de recursos económicos, organizacionales o de capital social (interdependencias funcionales con otros actores en otras arenas de acción). De este modo, es más fácil para los oponentes movilizarse y obtener acceso a otras arenas de acción para parar u obstaculizar la expansión del conflicto.

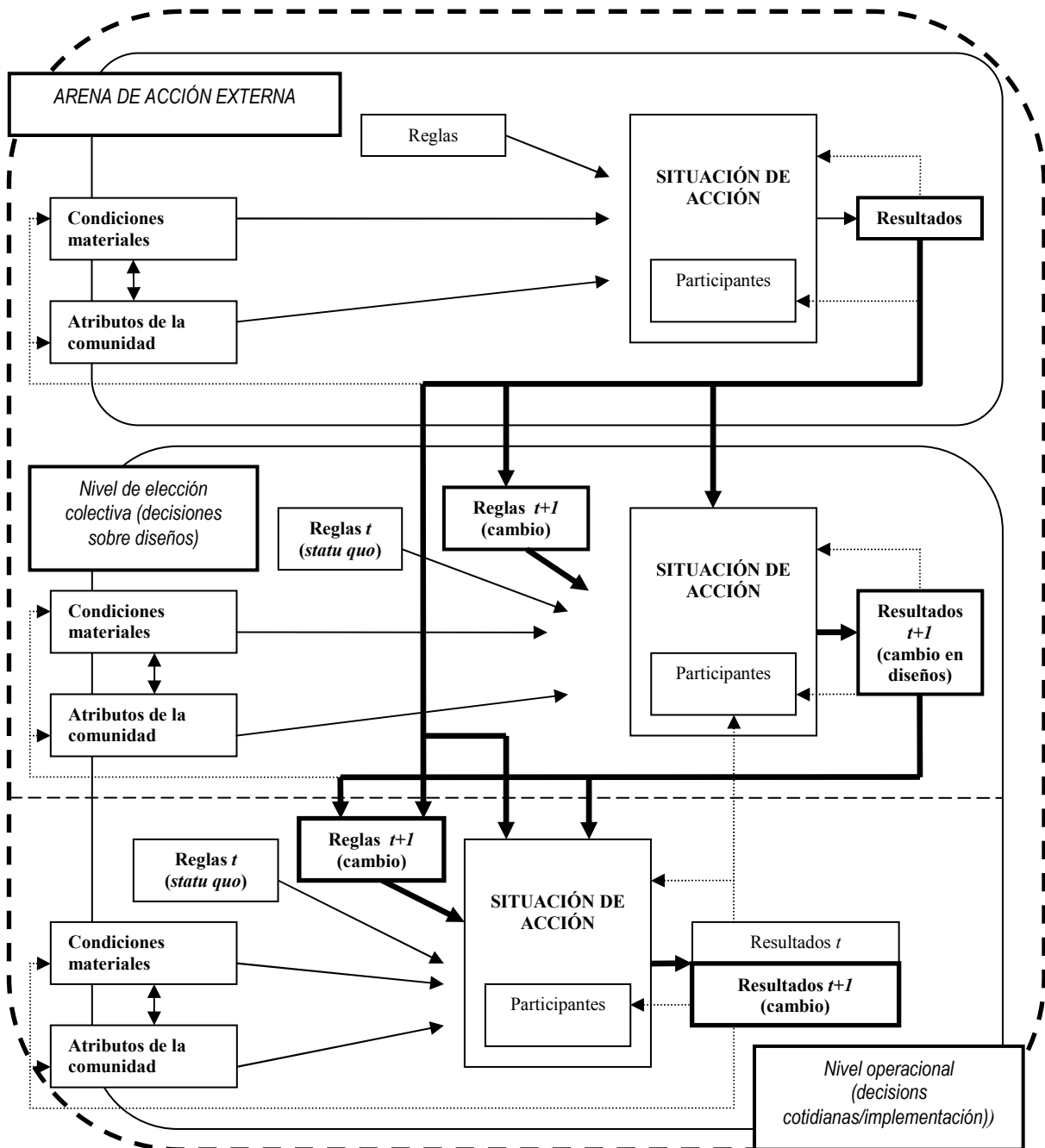
V.4. Mecanismos de cambio (3): impactos exógenos

Los enfoques de referencia presentan los factores exógenos (condiciones materiales, atributos de la comunidad y otras arenas de acción externas) como elementos contextuales cuya influencia es mediada por los procesos de interacción dentro de las arenas de acción. En este sentido, todos los mecanismos de cambio tienen en cuenta la presencia de este tipo de factores. Por ejemplo, eventos críticos han sido señalados como una fuente de cambio endógeno (Busenberg 2000; Birkland 2004). Cambios en las condiciones materiales o en los atributos de la comunidad pueden abrir ventanas de oportunidad para que los promotores del cambio expandan el conflicto fuera del subsistema.

En contraste, el mecanismo de cambio por impactos exógenos implica que estos impactos exógenos son responsables directos del cambio en la política – es decir, éste

ocurre independientemente de los procesos internos en el subsistema (esto se indica en el gráfico 5 por las flechas causales, que comienzan en todos los casos fuera de la caja de la situación de acción del subsistema). Como en el caso de la expansión del conflicto, este mecanismo implica una extensión del espacio analítico de políticas más allá de los límites del subsistema.

Gráfico 5. Mecanismo de cambio por impacto exógeno



Los cambios en la política a causa de impactos exógenos dependen, por un lado, de la existencia de relaciones jerárquicas entre el subsistema y otras arenas de acción. En estos casos, las decisiones tomadas en esas arenas externas respecto a las que el subsistema mantiene una posición jerárquica subordinada pueden moldear directamente el diseño de la política, puentando los procesos de decisión dentro del subsistema.

Actores externos en esas arenas de acción externas, previamente no interesados, son atraídos por las cuestiones tratadas dentro del subsistema como consecuencia de eventos críticos, impactos inesperados de la implementación de la política sobre un subsistema o arena de acción externa, cambios en el nivel de atención pública sobre el subsistema, por información obtenida de manera casual o como consecuencia de un proceso de búsqueda deliberado. Como en los otros mecanismos, la intervención de estos actores internos puede estar motivada por la expectativa de algún beneficio (o el interés en evitar un daño) o por orientaciones normativas.²⁹

El mecanismo de cambio por impactos exógenos también entra en juego cuando las decisiones tomadas fuera del subsistema (y, con ellas, sus resultados) afectan de manera indirecta al diseño de la política. Esto puede ocurrir cuando esas decisiones alteran uno o más elementos de la situación de acción del subsistema (reglas, participantes, posiciones, etc.). En estos casos, los impactos exógenos pueden crear una disrupción en el equilibrio interno del subsistema, generando oportunidades para que participantes cuyas preferencias no eran tenidas en cuenta puedan ahora verlas materializadas. Esta es la razón por la que el efecto de los impactos exógenos es indirecto, en tanto que el cambio es impulsado desde dentro del subsistema.

Estos impactos exógenos se transmiten dentro del subsistema a través de los vínculos horizontales y verticales con otras arenas de acción externas (permeabilidad subsistémica). Aquí la casuística es demasiado vasta para ejemplificar todas las posibles situaciones. En cuanto a los vínculos verticales, un ejemplo es el efecto de remodelaciones gubernamentales sobre las metas y las personas ocupando los puestos de responsabilidad en el subsistema. Los nuevos decisores pueden traer con ellos nuevos estilos o prioridades que podrían afectar a la continuidad del diseño. Con respecto a los impactos exógenos transmitidos horizontalmente, estos pueden originarse en arenas de acción con las que el subsistema mantiene una relación de interdependencia funcional. Así, por ejemplo, cambios en la política energética pueden afectar a componentes de la situación de acción en el subsistema de la política de transporte. Por supuesto, si estos impactos exógenos amenazan los intereses o valores de los participantes (particularmente de aquellos actores que forman parte del núcleo decisional), éstos pueden tratar de limitar el alcance de los cambios (por ejemplo, persuadiendo a los decisores externos o, en caso de que esto falle, recurriendo a la expansión del conflicto).

V.5. Interacción entre mecanismos, el ritmo del cambio, el marco temporal de análisis y contingencia

Los apartados anteriores han presentado los cinco tipos básicos de mecanismos subyacentes a las dinámicas en las políticas públicas, representando procesos causales generativos distintos y excluyentes entre sí. Son las piezas básicas que permiten el análisis de secuencias más complejas, resultado de la combinación e interacción de dos o más de estos mecanismos.

²⁹ Aquí se produce una intersección entre este mecanismo y los de cambio endógeno y expansión del conflicto. En su búsqueda de alternativas de política disponibles, los actores externos pueden activar la expansión del conflicto cuando toman esas ideas de dentro del propio subsistema, abriendo con ello una ventana de oportunidad para actores dentro del subsistema para promover sus soluciones preferidas. Además, los emprendedores externos se convierten en vehículos potenciales para el aprendizaje cuando buscan soluciones en otros subsistemas estructuralmente equivalentes.

Así, estos mecanismos pueden concatenarse – por ejemplo, cambios en el diseño de la política como consecuencia de procesos de cambio endógeno pueden dejar insatisfechos a algunos participantes, quienes pueden recurrir a la expansión del conflicto para corregir la situación – o formar secuencias de mecanismos truncados – para evitar los costes que la expansión del conflicto puede suponer para los participantes que controlan el subsistema en términos de erosión de su imagen pública y/o de la política en sí, deciden tomar la iniciativa e introducir cambios en el diseño con la expectativa de satisfacer a los promotores de la expansión y/o deslegitimar sus demandas, al mismo tiempo que mantienen el control sobre la formulación de la política. Junto con esto, los mecanismos pueden también darse simultáneamente. Por ejemplo, el cambio endógeno puede afectar a algunos componentes del diseño de la política, mientras que el resto de elementos se mantiene invariable gracias a la actuación de los mecanismos de retroalimentación positiva y negativa.

Dentro de la complejidad de las secuencias causales, también están las situaciones donde en un mismo sistema político conviven diferentes subsistemas autónomos con capacidad de decisión sobre la misma política – por ejemplo, en el seno de un estado federal o compuesto. Aunque estos subsistemas pueden considerarse como unidades analíticas separadas y políticamente autónomas, es más que probable que existan interdependencias funcionales entre ellos. En estos casos, el análisis se hace más complejo, ya que ha de tener en cuenta las secuencias causales formadas por las interacciones entre los mecanismos que actúan en cada subsistema.

Cabe referirse también a la cuestión del ritmo del cambio y el marco temporal de análisis. En este sentido, el enfoque en el análisis de los procesos causales generativos lleva consigo implicada la atención sobre la secuencia de eventos a lo largo de la cual se van fraguando las condiciones para el cambio y que acaban desembocando en este – independientemente de su carácter incremental o sustantivo. Ello permite al analista identificar el *tempo* específico en el que se desarrolla el proceso. Por otra parte, la adecuada explicación de estas dinámicas requiere la adopción de un marco temporal para el análisis que permita tener una perspectiva amplia sobre el desarrollo de la política. Este marco temporal no implica que para el estudio de un determinado evento de cambio el analista deba retrotraer la secuencia causal indefinidamente. En este sentido, la explicación del mencionado evento requiere sólo identificar el *episodio analítico* pertinente.³⁰ Los límites de estos episodios están asociados con la visión tradicional del ciclo de las políticas públicas – definición del problema, entrada en la agenda, formulación de alternativas, decisión y, en su caso, implementación. En este sentido, y a pesar de las críticas (por ejemplo, Sabatier 1999, 6-7), el modelo del ciclo de políticas sigue constituyendo una herramienta heurística muy útil a la hora de identificar la serie de eventos relevantes a la hora de analizar un determinado proceso de cambio en una política.³¹ No obstante, una adecuada comprensión del episodio de cambio requiere también conocer la historia particular de la política para caracterizar la situación de acción en el momento inicial del análisis, así como también para poder evaluar de manera adecuada el alcance de los cambios analizados.

³⁰ Un episodio analítico es aquí definido simplemente como secuencias diferenciadas de eventos conectados entre sí (McAdam, Tarrow y Tilly 2001, 85).

³¹ Barzelay y Gallego (2010, 211) adoptan la misma perspectiva, identificando el episodio de análisis con el ciclo de las políticas.

Por último, una aclaración respecto a concepción ontológica de los mecanismos de estabilidad y cambio (Capano 2009). Se ha mencionado antes el carácter cuestionable de la asunción ontológica presente en el modelo de *path-dependency* sobre el carácter determinante de las circunstancias iniciales. En este sentido, el enfoque centrado en los mecanismos huye de la asunción de la existencia de un bloqueo (*lock-in*) de la secuencia de eventos a partir de las condiciones que detonan el proceso de estabilidad y cambio. Precisamente, la perspectiva procesualista aquí adoptada implica la contingencia de cada uno de los eventos que configuran la cadena causal que forma el mecanismo. Desde un punto de vista epistemológico, esto supone que los mecanismos de estabilidad y cambio pueden ser aprehendidos únicamente *ex post facto* y en la medida en que son contemplados como secuencias completas dentro de un episodio analítico.

VI. CONCLUSIONES

En las páginas anteriores se han expuesto las diferentes piezas que componen el aparato conceptual que se utilizará en el análisis del estudio de caso. En la primera parte de este capítulo se ha abordado el análisis de las teorías de referencia (la MS, el ACF y la PET) con el objetivo de identificar las principales variables observadas en la explicación del cambio en las políticas públicas, así como las insuficiencias y debilidades en el tratamiento del fenómeno ofrecidas por estos enfoques.

En la segunda parte del capítulo, el objetivo ha sido ofrecer un marco teórico conceptual sintético para la explicación de las dinámicas de las políticas públicas. Este marco permite presentar en un conjunto unificado de proposiciones los diferentes avances teóricos de los tres enfoques de referencia y, además, superar los problemas detectados en ellos. Los elementos clave de este marco sintético son, en primer lugar, su énfasis en la identificación del conjunto de procesos causales generativos o mecanismos subyacentes a las dinámicas de las políticas – en contraste con la tendencia de los enfoques de referencia a favorecer un determinado vector causal; y, en segundo lugar, la utilización del IAD como esqueleto conceptual que permite una mejor especificación de las relaciones teóricas relevantes entre los elementos conceptuales básicos (participantes, recursos, patrones de interacción, estructuras institucionales, ideas, condiciones materiales y culturales y diseños de políticas). En este sentido, el marco sintético propuesto cumple con la que es la principal tarea de cualquier marco teórico conceptual en sentido estricto, esto es, identificar el conjunto relevante de variables y relaciones que deberían examinarse para dar cuenta de las dinámicas en las políticas públicas. Además, también se ajusta a los criterios que lo hacen aceptable desde un punto de vista teórico (Sabatier 1999, 8), esto es, los elementos conceptuales son claros, internamente consistentes y positivos, identifica vectores causales claros y su aplicabilidad es amplia. Finalmente, este marco incorpora la posibilidad de un desarrollo teórico posterior, en tanto que permite la elaboración de proposiciones teóricas falsables sobre el funcionamiento interno de los diferentes mecanismos (aspecto que, sin embargo, no se aborda en esta tesis).

CAPÍTULO 3. EL DESARROLLO HISTÓRICO DE LA POLÍTICA DE FORMACIÓN DE INVESTIGADORES EN ESPAÑA

I. INTRODUCCIÓN

Como se ha señalado en el capítulo anterior, una adecuada comprensión del episodio de cambio requiere también conocer la historia particular de la política para caracterizar la situación de acción en el momento inicial del análisis, así como también para poder evaluar de manera adecuada el alcance de los cambios analizados. La trayectoria de la política permite explicar la configuración de la arena de acción con sus diferentes componentes – participantes, recursos y posiciones, preferencias, reglas y normas en vigor, etc. Por otro lado, el conocimiento de la trayectoria de la política sirve de referencia a la hora de determinar contextualmente el alcance de los cambios ocurridos durante el episodio analizado.

En este capítulo se analizan el proceso de configuración y desarrollo de la política de formación de investigadores en España desde sus orígenes a principios del siglo XX hasta 2000, momento en el que se inicia el episodio que constituye el estudio de caso. El análisis tendrá en cuenta las dos líneas de actuación básicas dentro de la política (fomento de la formación investigadora y regulación del doctorado). La exposición se ordenará cronológicamente en sucesivos períodos, cada uno de ellos caracterizado por una particular configuración del subsistema de decisión de la política (nivel de elección colectiva): 1) La puesta en marcha e institucionalización de la política en el seno de la Junta para Ampliación de Estudios (JAE) (1907-1936); 2) El período de la dictadura franquista previo a la puesta en marcha del Plan de Formación del Personal Investigador (PFPI) (1945-1967); 3) El Plan FPI hasta la muerte del dictador (1968-1975); 4) La política de formación desde la formación hasta la puesta en marcha del Plan Nacional de Investigación y Desarrollo (1976-1988); 5) Los años del Plan Nacional hasta el estallido del conflicto (1988-2000); y 6) la política de formación de investigadores en las comunidades autónomas

II. LA POLÍTICA DE FORMACIÓN DE INVESTIGADORES EN EL PRIMER TERCIO DEL SIGLO XX (1901-1936)

Las primeras medidas clasificables como política de formación de investigadores aparecen en 1901, con la puesta en marcha de la política de pensiones para la ampliación de estudios en el extranjero. Promovida desde los ámbitos reformistas vinculados a la Institución Libre de Enseñanza (ILE), la creación de la Junta de Ampliación de Estudios (JAE) contribuiría a la institucionalización de la política, que se mantendría bajo control institucionista hasta la desaparición de este organismo al comienzo de la Guerra Civil. De forma paralela, durante este primer tercio del siglo se asistirá también a los primeros intentos por vincular los estudios universitarios de doctorado con una auténtica formación investigadora.

II.1. La política de pensiones de la JAE: orígenes e institucionalización

El desarrollo de una política de formación de investigadores en España forma parte del conjunto de reformas sociales y políticas modernizadoras promovidas por los intelectuales vinculados a la Institución Libre de Enseñanza (ILE) a finales del siglo

XIX (Rodríguez de Lecea 1990; Jiménez-Landi 1973; Gómez Molleda 1966). Entre éstas, ocupaba un lugar central la modernización de un sistema universitario para convertirlo en motor de progreso social y económico del país ocupaba un lugar central, lo que pasaba necesariamente, por la renovación del profesorado y la mejora de su calidad pedagógica y científica (Giner de los Ríos 1990). Para ello, ante la burocratización y atraso de las instituciones académicas españolas, la ILE venía proponiendo desde la década de 1880 el fomento de la formación sistemática del profesorado y los estudiantes españoles en centros de prestigio del extranjero¹, siguiendo el ejemplo modelo de otros países del entorno inmediato, como Francia o Italia, o más alejados, como Japón desde la restauración Meiji en 1868 (Ruíz Berrio 2001, 435-436; Cacho 1988, 4-6).²

Las ideas institucionistas encontraron una receptividad muy limitada en los dos principales partidos (liberal y conservador), para los que la educación constituía una prioridad secundaria y sobre los que la Iglesia y los sectores sociales más conservadores – opuestos a cualquier cambio que amenazase su hegemonía ideológica y organizativa sobre el sistema educativo– ejercían una gran influencia (Moreno Luzón 2001, 203-204). La crisis política abierta con el ‘desastre de 1898’ (la pérdida de las últimas colonias de ultramar tras la derrota militar frente a Estados Unidos) generó en los dos partidos dominantes la necesidad de encontrar nuevas fuentes de legitimación social, abriendo la puerta a las ideas regeneracionistas, entre las que se encontraba la reforma de la organización y funcionamiento del sistema educativo (Dardé 2001). Así, entre 1899 y 1900 se crearía el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas artes y se reorganizarían las enseñanzas primaria y secundaria (Bolado 2001, 121-122; (Buireu 1990, 164).

En 1901 sería nombrado ministro de Instrucción Pública Álvaro de Figueroa, Conde de Romanones, persona muy cercana a los institucionistas y vehículo a través del cuál las ideas de éstos entrarían en la agenda gubernamental (Moreno Luzón 1998, 199-213).³ En ese año se pusieron en marcha las primeras ‘pensiones en el extranjero’⁴, cuyo diseño evidenciaba la clara influencia de las ideas de la ILE (Ruiz Berrio 2001, 436).⁵ En términos contemporáneos, se trataba de una prístina política de movilidad

¹ Antecedentes de este tipo de propuesta pueden encontrarse a principios del siglo XIX – por ejemplo, en Quintana 1999 [1813]).

² Las ideas sobre el diseño que posteriormente habría de adoptar la política serían elaboradas por miembros del entorno inmediato de Giner como Rafael Altamira (1892; 1923), Manuel Cossío (1966) o Macías Picavea (1899).

³ De hecho, buena parte de las reformas introducidas durante el mandato de Romanones estuvieron basadas en notas y borradores elaborados por el institucionista Cossío (Moreno Luzón 2001, 213).

⁴ Real Decreto de 12 de abril de 1901, Gaceta de Madrid 14/04/1901; y Real Decreto del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, de 18 de julio de 1901, relativo a la concesión de pensiones para ampliar estudios en el extranjero a los alumnos que hayan dado mayores pruebas de capacidad y aprovechamiento (Gaceta de Madrid 20/07/1901).

⁵ Véase, por ejemplo, el preámbulo de la primera convocatoria, donde pueden encontrarse expresiones como las siguientes: “No basta reformar las leyes; hay al propio tiempo que reformar las costumbres; simultánea a la reforma de la enseñanza debe ser la renovación del Profesorado, toda vez que si aquella es una función éste es el órgano adecuado para cumplirla”; o “(e)ntre los medios para la realización de esta obra, el más importante de todos, según lo acredita el ejemplo de las Naciones más cultas, es el que éstas han puesto constantemente en práctica para conseguir el doble fin de no quedar retrasadas en la vida científica y acelerar el desarrollo de la cultura nacional, y que consiste en la comunicación intelectual con otros pueblos a los cuales han acudido en demanda de cultura que viniera a perfeccionar la obtenida en el propio país.” Por su parte, el preámbulo también subrayaba como antecedentes a la nueva política algunas medidas tomadas en los años anteriores, como la selección de tres pensionados entre los mejores

destinada a incrementar la formación de los recursos humanos en el ámbito académico-investigador y propiciar la transferencia de conocimiento científico mediante la realización de estancias de licenciados y doctores españoles en el extranjero.⁶

En estas primeras convocatorias⁷ pueden encontrarse ya algunos de los elementos de la estructura básica de lo que sería el diseño de la política de fomento de la formación docente-investigadora posterior, como son la *justificación* centrada en la contribución de la política al desarrollo científico y social del país; la utilización como *instrumento* de una subvención económica (pensión); y el establecimiento de mecanismos institucionales de control *a priori* (acreditación de un nivel académico mínimo por parte de los candidatos, proceso selectivo basado en la evaluación de méritos y capacidades) y *a posteriori* (memoria final de la actividad).

La puesta en marcha de las pensiones fue vista por los institucionalistas como un primer paso, si bien todavía insuficiente (Giner de los Ríos 1990b, 90). El número de pensiones (una por facultad o centro de educación superior, tal y como señalaban las diferentes convocatorias) era escaso y la estructura de implementación no garantizaba un seguimiento efectivo de los pensionados con el objeto de asegurar el máximo aprovechamiento.⁸ Por otro lado, que la gestión dependiera del propio Ministerio de Instrucción Pública, hacía a la política extremadamente vulnerable a los cambios de gobierno, especialmente frecuentes a partir de 1902 (Laporta et al. 1987a, 54).⁹ En este sentido, desde la ILE se interpretaba que la viabilidad y efectividad de la política de pensiones dependía de que de ella se encargase “un organismo dotado de las garantías necesarias, *independiente de la política, de carácter técnico*” (JAE 1908, 14-15; citado en Laporta et al. 1987a, 55-56; cursivas añadidas).

Las demandas de Giner y los suyos se verían satisfechas en enero de 1907, también con los liberales en el Gobierno¹⁰, con la creación de la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (JAE)¹¹, organismo con capacidad de autogobierno y personalidad jurídica propia. Aunque su máximo órgano era el pleno a

expedientes de las Escuelas Normales para la ampliación de estudios (si bien, aquí la medida, más que en el plano investigador, incidía en el de la renovación pedagógica) (Real Decreto de 23 de septiembre de 1898, Gaceta de 25 de septiembre; Real Decreto de 6 de julio de 1900, Gaceta de 8 de julio); o la concesión, en 1900, por el gobierno liberal de García Alíx, de licencias a los profesores numerarios y supernumerarios que lo solicitasen, para ampliar estudios

⁶ En las convocatorias posteriores se ampliaría la población objetivo a todo el profesorado universitario, así como a los alumnos de las Escuelas de Artes Industriales e Industrias. Para el desarrollo de los requisitos de las pensiones para ‘alumnos obreros’ véase Laporta et al. (1987a, 53).

⁷ Véase también la Real Orden de 29 de diciembre de 1902 (Gaceta 01/01/1903) y el Real Decreto de 8 de mayo de 1903 (Gaceta 09/05/1903).

⁸ Así se expresaría en la primera Memoria de la Junta para la Ampliación de Estudios en 1907. Véase Laporta et al. (1987a, 54-55)

⁹ Así, entre 1902 y 1923 hubo 35 gobiernos, con una duración media de 7.3 meses cada uno (Linz y Jerez 2003, 54).

¹⁰ El ministro de Instrucción Pública, Amalio Gimeno, había sido investigador y catedrático de de Higiene en la Universidad Central, y mantuvo contactos con el ambiente institucionalista (Laporta et al. 1987a, 57). En el proceso de creación de la JAE también participó el Conde de Romanones, quien actuó como mediador entre el ministro, Giner y Castillejo (Laporta et al. 1987a, 57; Sánchez Ron 1988, 4-5).

¹¹ Real Decreto de 11 de enero de 1907 (Gaceta de Madrid 15/01/1907). Sobre el proceso que llevó a su creación y su historia, véase: Laporta et al. (1977; 1987a; 1987b); Rodríguez de Lecea (1987); Sánchez Ron (1988; 1999); Ruiz Berrio (2001).

cuyo frente estaba un presidente electo entre sus miembros¹², el núcleo de decisión lo constituía un Comité directivo formado por el propio presidente, los dos vicepresidentes, dos vocales y el secretario (con voz pero sin voto), todos ellos científicos cercanos a Giner, quien en todo momento quedaría en la sombra (Cacho 1988, 8).¹³ Reforzando el control del “círculo de la ILE”, la Secretaría General – órgano encargado de la gestión diaria de los asuntos de la Junta – sería ocupada por José Castillejo, quien había participado, junto a Cossío y el propio Giner en el diseño de la Junta (Castillejo 1997, 337).¹⁴ Castillejo se mantendría en el cargo hasta 1932, convirtiéndose durante ese tiempo en el auténtico factótum de la JAE (Sánchez Ron 1999, 179).

A pesar de los obstáculos puestos por los gobiernos conservadores en los primeros años y, más tarde, durante la dictadura de Primo de Rivera (véase Laporta et al. 1987b, 17-31), la Junta acabó consolidando su estatus de organismo con un alto grado de autonomía respecto al Gobierno y los sectores representantes del mundo académico universitario más tradicional, desarrollando toda una red de centros propios dedicados a conseguir sus objetivos fundacionales.¹⁵ El precio de esta autonomía sería, sin embargo, el aislamiento de la JAE respecto al resto del sistema académico del país, quedando a la larga convertida en una “jaula de oro” (Cacho 1988, 25) para la minoría burguesa liberal, una excepción poco molesta por los responsables públicos. La II República pudo constituir un cambio en esta tendencia, creándose, por ejemplo, la Fundación Nacional para Investigaciones Científicas y Ensayos de Reformas¹⁶, cuya dirección administrativa ocupó Castillejo en 1932 (Sánchez Ron 1988, 18). El comienzo de la Guerra Civil, sin embargo, abortaría el proyecto, suponiendo también el fin de la propia JAE.

Aunque el decreto fundacional atribuía a la Junta una amplia gama de competencias relacionadas con el fomento de la investigación científica y la reforma del sistema educativo, el pilar central de su actividad sería la convocatoria y la gestión de pensiones para la ampliación de estudios fuera y dentro de España.¹⁷ Las características

¹² Desde un primer momento, estos puestos estuvieron ocupados por personalidades de primer nivel de la ciencia española, muchas de ellas claros representantes del movimiento regeneracionista. El primer presidente de la JAE, elegido por el Pleno, fue Santiago Ramón y Cajal, y entre sus vocales figuraban nombres tan relevantes en el regeneracionismo y la ciencia española como los de José Echegaray, Marcelino Menéndez y Pelayo, Joaquín Sorolla, Joaquín Costa, Gumersindo de Azcárate, Luis Simarro, Ignacio Bolívar, Ramón Menéndez Pidal, José Casares Gil, Álvarez Buylla, Rodríguez Carracido, Leonardo Torres Quevedo o José Marvá (Sánchez Ron 1988, 10; 1999, 179).

¹³ Véase la carta de Giner a Castillejo del 17 de noviembre de 1906, en Castillejo (1997, 337).

¹⁴ Antes de ocupar el cargo de secretario de la JAE, Castillejo había sido nombrado, por mediación de Giner, responsable del Servicio de Información Técnica y de Relaciones con el Extranjero del Ministerio de Instrucción Pública, órgano encargado de la gestión de las pensiones (Laporta et al. 1987a, 55).

¹⁵ En 1910 – y de nuevo con Romanones como ministro de Instrucción Pública – se crearon los primeros centros de investigación: el Instituto Nacional de Ciencias Físico-Naturales, el Centro de Estudios Históricos, la Escuela Española en Roma de Arqueología e Historia y la Asociación de Laboratorios (todos ellos en 1910). También se crearon en ese año la Residencia y el Patronato de Estudiantes. Posteriormente verían la luz el Laboratorio o Seminario de Economía y Hacienda y el Instituto-Escuela (en 1918), la Misión biológica en Galicia (en 1921) o la Comisión de Estudios en Galicia (en 1928) (Formentín y Villegas 1992, 32).

¹⁶ Decreto de 13 de julio de 1931 (Gaceta 14/07/1931).

¹⁷ Hasta tal punto tuvo importancia esta actividad – medible en términos de los recursos humanos y económicos dedicados (Marín Eced 1990, xxiii) – que la JAE llegó a ser informalmente conocida como la “Junta de pensiones” (Sánchez Ron 1999, 180).

principales en su diseño se definirían durante los primeros años, hasta 1910, momento a partir del cual variarían poco.

La JAE convocaba varias modalidades de pensiones. El núcleo lo constituía las pensiones individuales en el extranjero, si bien también podían concederse para actividades de dentro de España. También existían las pensiones en grupo, destinadas a visitas a centros docentes y culturales del extranjero, que se concedieron entre 1911 y 1927 (Sánchez Ron 1999, 200)¹⁸; y ayudas para Delegaciones en Congresos Internacionales y las Delegaciones para Misiones Especiales, normalmente estaban dirigidas a un candidato con cierto prestigio (véase Marín Eced 1990, xxxvii). Junto con las pensiones, otras medidas para la formación de futuros investigadores eran los trabajos y cursos de ampliación preparatorios para los futuros aspirantes a pensiones, convocados anualmente.

A la hora de considerar la política de pensiones de la JAE como manifestación de una política de formación de investigadores, resulta conveniente realizar algunas matizaciones. Las pensiones se concedían bajo el rótulo general de “ampliación de estudios”, dejándose la determinación del contenido y programa de tales estudios o trabajos a realizar a los solicitantes.¹⁹ Por otro lado, las convocatorias iniciales iban dirigidas al profesorado y alumnado de los centros de enseñanza, sin diferenciar entre su carácter universitario o no, lo que implica que las actividades financiadas con pensiones de la JAE no siempre tenían el carácter de formación para la investigación, orientándose en bastantes ocasiones a la formación y perfeccionamiento pedagógicos (Marín Eced 1990).²⁰ En conclusión, desde el punto de vista de este trabajo, sólo las pensiones para alumnos con propósitos de formación en la investigación pueden ser consideradas aquí en sentido estricto como medidas vinculadas al tema de este trabajo.²¹

En cuanto a los aspectos concretos del diseño de las pensiones individuales, su objeto, destino y la cantidad económica necesaria eran propuestos por el solicitante. La cuantía finalmente concedida variaba, siendo en la mayoría de los casos insuficiente (por lo que era frecuente que los pensionados compaginasen la actividad con algún tipo de trabajo remunerado) (Gamero 1988, 35). En este sentido, la escasez en la cuantía era justificada, no sólo en virtud de los recursos disponibles, sino también como instrumento de socialización destinado a demostrar la voluntad de los candidatos a incorporarse a la profesión científica (Laporta *et al.* 1987a, 95).²²

¹⁸ En total, durante el tiempo en que se convocaron, sólo se concedieron a 27 grupos, con un total de 252 personas, predominando las destinadas a maestros e inspectores de educación (Sánchez Ron 1988, 38).

¹⁹ Real Decreto de 16 de junio de 1907, que aprueba el Reglamento por el que ha de regirse la JAE (Gaceta de 22/06/1907).

²⁰ En las siguientes convocatorias categorías se definirían de manera más precisa, distinguiendo diferentes subcategorías, pero sin diferenciar el profesorado y alumnado universitario del de otros centros de enseñanza, llegándose incluso a abrir en 1911 a “cualquier persona que pueda alegar competencia especial en las materias que e proponga estudiar”. En el período 1923-1926, no obstante, los profesores universitarios serían excluidos de la posibilidad de optar a pensiones en el extranjero, al haberse consignado en los presupuestos de las universidades cantidades específicas para ello (Sánchez Ron 1999, 200). Para los cambios en la definición de la población objetivo, véase las convocatorias de 1910 (Gaceta de 28/02/1910), 1911 (Gaceta de 25 de enero), 1913 (Gaceta de 17/01/1913) y 1923 (Gaceta 27/04/1923).

²¹ Como dato aproximativo sobre la magnitud del colectivo, Laporta *et al.* (1977, 269-270, 274) sitúan el porcentaje de pensiones solicitadas por y concedidas a universitarios – desde alumnos a catedráticos – en, respectivamente, el 47 y 58,6 por ciento.

²² Esta idea de la remuneración como instrumento socializador aparecía ya en las propuestas realizadas por Cossío en 1899 (Xirau 1969, 242-243; citado en Laporta *et al.* 1987b, 44).

La concesión de las pensiones correspondía formalmente a la Comisión Ejecutiva, así como las tareas de seguimiento e inspección del trabajo de los pensionados. En la práctica, sin embargo, éste órgano se limitaba a dar la aprobación definitiva a los candidatos, cuya selección correspondía en la práctica al propio Castillejo y, después, a una serie de ponencias formadas por expertos ((Formentín y Villegas 1992, 25-27; Gamero 1988, 31 y ss.). Las propuestas de adjudicación eran sometidas a la Junta que, a su vez, las elevaba tras su discusión al Ministerio de Instrucción para su aprobación definitiva.²³

Los criterios formales de adjudicación utilizados eran fundamentalmente meritocráticos²⁴, aunque también se tenía en cuenta los medios económicos a disposición de los solicitantes, admitiéndose a partir del reglamento de 1910 la posibilidad de realizar pruebas prácticas a los candidatos. No obstante, pese a estas disposiciones, la concesión de la pensión dependía sobre todo de la entrevista personal que los aspirantes tenían con Castillejo (Gamero 1988, 34-35). Las concesiones debían tener también en cuenta una cierta proporcionalidad en la asignación por centros²⁵, si bien (a excepción del período 1909-1910) no existía una planificación explícita (Laporta et al. 1987a, 30, 34).

Sobre los procedimientos de control, la memoria final fue sustituida en 1909 se por un 'diario de trabajo e investigaciones', que el pensionado debía presentar a la Secretaría al finalizar la estancia firmado por el profesor o profesores extranjeros que hubiesen dirigido las investigaciones, y tras cuyo examen se decidiría si se concedía el certificado de suficiencia. Junto con esto, el control de los pensionados se complementaba con el contacto personal por correspondencia que Castillejo mantenía con buena parte de estos (Gamero 1988, 39 y ss.).

Otro aspecto reseñable en las pensiones de la JAE, es el en que la inversión realizada revertiera positivamente en el fortalecimiento del sistema académico-investigador español, lo que implicaba proporcionar a los pensionados la posibilidad de seguir una *carrera* académica y/o investigadora tras la conclusión de la pensión, es decir, de incluir medidas de lo que contemporáneamente se denomina *reincorporación*, bien en la universidad²⁶, bien en los centros de investigación vinculados a la Junta.²⁷

Desde un punto de vista cuantitativo, la política de pensiones de la JAE tuvo un alcance limitado, beneficiando aproximadamente a dos mil personas hasta 1936 (Sánchez Ron 1988, 32).²⁸ Por otro lado, durante la década de 1930 desaparece el

²³ En el primer reglamento, sin embargo, el Ministerio limitó la capacidad de decisión de la JAE, estableciendo que por cada pensión ésta debía proponer tres nombres. Este requisito desapareció con el reglamento de 1910 (Real Decreto de 22 de enero de 1910, Gaceta de 28/01/1910). Véase Laporta *et al.* (1987a, 9-31).

²⁴ No obstante, Gamero señala la posibilidad de que, dado que la Junta tenía sus propios centros educativos y laboratorios, las pensiones favoreciesen a los alumnos y miembros de estos centros (Gamero 1988, 36).

²⁵ Real Decreto de 29 de enero de 1909 (Gaceta de 30 de enero), condición mantenida después en el reglamento de 1910.

²⁶ El certificado de suficiencia investigadora habilitaba a los poseedores a presentarse a plazas de auxiliares numerarios de cátedra (el escalón previo a ésta).

²⁷ La incorporación se producía como pensionados. Hasta la reforma del reglamento de 1910, la Junta podía también exigir la incorporación durante cierto tiempo de los pensionados tras su retorno a trabajos de investigación y enseñanza remunerados bajo la dirección de un delegado de la Junta.

²⁸ Según los datos recopilados de las memorias de la JAE hasta 1934 por Laporta *et al.* (1977, 237) el número de pensiones concedidas sería todavía más reducido, 1594.

monopolio de la JAE en la materia, comenzando otros organismos a conceder becas y pensiones para realizar estudios en el extranjero – Patronato de Pensiones Libres (en 1928 y 1929, la Fundación “Conde de Cartagena de Indias”, la Junta de Relaciones Culturales (véase posteriormente) o el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio.

II.2. El doctorado en España entre 1900 y 1939

Como se ha señalado en el capítulo introductorio, la naturaleza del doctorado entendido como herramienta para la acreditación pública de la competencia de los investigadores tras el proceso formativo está directamente relacionada con el proceso de institucionalización de la profesión científica durante el siglo XIX en torno al desarrollo y difusión del modelo *humboldtiano* de universidad docente e investigadora en Europa y Estados Unidos durante el siglo XIX y principios del XX (Clark 1993; 1997; Gellert 1993a), que serviría de base, a su vez, para la institucionalización de la profesión científica en torno a la llamada ‘concepción académica de la ciencia’ (Ben-David 1991a; Ziman 2003).

En España, la universidad configurada por la Ley de Instrucción Pública de 1957 del ministro Moyano (vigente hasta 1943) se caracterizaba por un fuerte centralismo, uniformidad y burocratización, orientándose fundamentalmente a la formación de profesionales (Peset y Peset 1974, cap. 18; Puelles 1979, 34, Porta 1998), quedando la investigación en una posición marginal, dependiente del voluntarismo de unos pocos individuos (Peset 1988, 23). Este carácter secundario de la labor investigadora en la universidad quedaba ejemplificado en la configuración del doctorado (Asís Roig 1989)²⁹ concebido por la Ley Moyano como un grado de especialización de los licenciados, sin lugar alguno para investigación científica, cuya única virtualidad práctica – aparte del prestigio social – era la de certificado para el acceso a los puestos académicos universitarios (catedráticos y auxiliares de cátedra).

El doctorado formaba parte de la etapa inicial en la carrera académica, fundamentada en el contrato implícito (Stephan y Levin 1997; 2002) existente entre el catedrático³⁰ y el estudiante, donde el primero ofrecía la posibilidad de formarse y su apoyo para avanzar en la carrera académica a cambio de que el pupilo acatase su disciplina y trabajase para él (la mayoría de veces en unas condiciones laborales precarias) y le guardase fidelidad en todo momento (Sánchez Ferrer 1997, 74-75). El carácter informal de esta relación y la autonomía de la que gozaban los catedráticos (garantizada por la inamovilidad en el puesto y la institucionalización de la libertad de cátedra³¹) acentuaban la asimetría entre las partes y el control del proceso reproductivo por los miembros de la profesión.

²⁹ Para un análisis detallado de la evolución de la configuración institucional del doctorado durante el siglo XIX hasta la década de 1980, véase Asís Roig (1989). Aquí se subrayarán únicamente los aspectos más destacados para el propósito de este trabajo.

³⁰ La cátedra era, después de la facultad, la unidad básica de la organización académica, asociada a la impartición de una determinada asignatura dentro del plan general de estudios de una titulación universitaria. Las cátedras eran ocupadas por los catedráticos, máximo grado en la escala profesional académica, y que gozaban de la condición de funcionarios públicos, constituyendo un cuerpo separado.

³¹ El control político e ideológico por parte del Estado, bajo la influencia y vigilancia de la Iglesia Católica, fue un tema de enfrentamiento político central durante las décadas de 1860 y 1870 (Sánchez Ferrer 1997, 34-35). En 1881 por el gobierno liberal de Sagasta eliminó definitivamente el control político e ideológico (Giner de los Ríos (1990 [1902], 73).

A finales del siglo XIX – fundamentalmente como respuesta a las demandas procedentes de la ILE (Giner de los Ríos 1990c; 1990d) – comenzarían a introducirse en el doctorado los primeros elementos asociables a una función de formación investigadora, como la concepción de la tesis como “trabajo inédito de investigación propia” o la introducción en los cursos que los estudiantes debían realizar (y establecidos por el ministerio) de contenidos de formativos investigadores.³² La instauración del principio de autonomía universitaria en 1919³³ supuso la ruptura del monopolio de la Universidad Central de Madrid en la concesión del título de doctor (Sánchez Ferrer 1997, 36) y la profundización en los componentes investigadores.³⁴ La última reforma antes del estallido de la Guerra Civil tendría lugar en 1932.³⁵ En ella se reconocía el principio de libertad científica, eliminando la obligatoriedad los cursos, se definía la figura del director de tesis y también se abría el tribunal a la participación de profesores de otras universidades (Asís Roig 1989, 293). No obstante, la norma quedó en suspenso con el cambio de gobierno en 1933.

De este modo, durante el primer tercio del siglo XX el doctorado adquiriría, no sin dificultades, su componente de formación investigadora, fundamentalmente asociada a la elaboración de la tesis doctoral. El cambio, sin embargo, no afectaría al control interno del proceso ejercido por los catedráticos universitarios y a la preeminencia de los aspectos informales en la relación, lo que suponía que la incorporación en el doctorado de un perfil investigador y la calidad de la formación adquirida variarían según la disposición y capacidad del catedrático de turno. De este modo, y de acuerdo con las ideas de los institucionalistas, la extensión de la investigación como actividad central en la universidad dependía del acceso progresivo de nuevo personal infundido en el modelo *humboldtiano* de universidad investigadora. Buena parte de ese personal se había formado en el extranjero gracias a las pensiones de la JAE.

III. LA FORMACIÓN DE INVESTIGADORES DURANTE EL FRANQUISMO

III.1. La política de formación de investigadores en las décadas de 1940 y 1950

Hasta mediado de los años cincuenta, la política de formación investigadora del régimen franquista estaría protagonizada por las becas de investigación convocadas por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) para la formación en sus centros, acompañada desde 1946 por las pensiones en el extranjero de la Junta de Relaciones Culturales (JRC) – desde 1949 Dirección General de Relaciones Culturales (DGRC), dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores. Por sus características, también pueden considerarse como medidas destinadas a la formación de investigadores las ayudas económicas para postgraduados universitarios previstas años antes en la Ley de Protección Escolar (LPE) de 1944 y convocadas desde 1955 por el Ministerio de

³² Así, el Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de exámenes y grados en las Universidades, Institutos, Escuelas Normales, de Veterinaria y Comercio, de 10 de mayo de 1901 (Gaceta 15/05/1901) definía por primera vez la tesis como “trabajo inédito de investigación propia y referente a un punto general o especial de libre elección dentro de los estudios de cada Facultad”.

³³ Ésta se produjo en mayo de 1919, si bien la norma permanecería suspendida entre julio de 1922 y mayo de 1928.

³⁴ Por ejemplo, véase el Real Decreto-ley de 19 de mayo de 1928, relativo a la reforma de estudios universitarios (Gaceta 21/05/1928).

³⁵ Decreto de 24 de agosto de 1932, por el que se modifica la regulación del título de Doctor (Gaceta 27/08/1932).

Educación Nacional (MEN) a través de la Comisaría de Protección Escolar y Asuntos Sociales (CPEAS) – si bien, formalmente, estas ayudas no serían consideradas por los responsables públicos como política de formación de investigadores, etiqueta reservada únicamente las becas concedidas por el CSIC y la JRC.³⁶

Con ello, el legislador subrayaba la exclusividad en la competencia del CSIC en el desarrollo de cualquier medida vinculable a una política científica, de acuerdo con el diseño surgido tras la reestructuración del sistema científico y académico español después de la Guerra Civil.³⁷ De este modo, el CSIC asumiría las tareas antes desempeñadas por organismos preexistentes y que incorporó también las funciones en materia de formación de investigadores de la JAE.³⁸ Desde 1940, el CSIC primero y, a partir de 1948, sus distintos patronatos³⁹, convocarían anualmente becas destinadas a la formación de investigadores en los centros e institutos que lo componían. El Consejo convocaría becas en el extranjero sólo de manera excepcional (como en el caso de las del Patronato Juan de la Cierva)⁴⁰. No obstante, en la práctica las becas de la Junta de Relaciones Culturales se comportarían en buena parte como un complemento coordinado de la política de becas del CSIC (véase posteriormente).

La continuidad de la política de formación de investigadores se explica desde la necesidad de fomento de la (re)producción de nuevos miembros para la profesión investigadora, acentuada por el particular contexto de escasez de personal investigador resultado de la Guerra Civil y las posteriores depuraciones por motivos ideológicos (Montoro 1981). La misión asumida por el Estado de reconstrucción del sistema académico-investigador quedaba, así, íntimamente vinculada al soporte por parte del sector público de las labores de movilización y formación de nuevos investigadores, y su incorporación al sistema.

La configuración de la política se vería influida por la nueva concepción del papel del Estado en la investigación, así como por la visión profesión científica de los responsables del Consejo, particularmente de quien fuera su secretario general, José María Albareda, figura paralela a la de Castillejo en la JAE, y quien reclamaba una verdadera *profesionalización* de la investigación, en el sentido de organización y planificación centralizada – particularmente en el plano aplicado. (Albareda 1951, 258-259). Desde el punto de vista de los recursos humanos, la profesionalización implicaba

³⁶ El artículo noveno de la LPE distinguía entre la competencia del MEN para otorgar “pensiones y bolsas de viaje” para postgraduados universitarios, dentro de la política de “protección escolar”, y las del CSIC para hacer lo propio con “becas para investigadores”.

³⁷ Sobre la configuración y desarrollo del sistema español de investigación tras la Guerra Civil, véase el Pasamar (1991); Santesmases y Muñoz (1993); Sanz (1997, 119-127); Fernández Carro (2002, 67ss.). Respecto a la universidad, esta desempeñaría un papel marginal dentro del sistema investigador. Ejemplo de ello era que la Ley de Ordenación Universitaria (LOU) de 1943 no hiciese mención alguna a la investigación, así como que tampoco existiese partida presupuestaria alguna consignada para la investigación universitaria hasta 1964.

³⁸ Así, el artículo noveno de la Ley fundacional del CSIC (Ley de 24 de noviembre de 1939, BOE 28/11/1939) le atribuía la misión de “organizar el intercambio científico de los Centros investigadores en todos los aspectos, especialmente en lo que concierne a régimen de pensiones, becas, cursos, conferencias de Profesores españoles y extranjeros, colaboración en Congresos internacionales y sistematización de publicaciones científicas.”

³⁹ Estos eran: Patronato ‘Raimundo Lulio’, Patronato ‘Marcelino Menéndez Pelayo’, Patronato ‘Alfonso X El Sabio’, Patronato ‘Santiago Ramón y Cajal’, Patronato ‘Alonso de Herrera’ y Patronato ‘Juan de la Cierva’.

⁴⁰ Convocatoria de 31 de marzo de 1947 (BOE de 11 de abril).

dedicación exclusiva con separación (aunque no aislamiento) de la docencia (1951, 271-273) y retribución suficiente, pero también austera, capaz de garantizar un “interés desinteresado” vinculado a la visión vocacional propia de la concepción tradicional académica que, según Albareda, debe regir la actividad investigadora (1951, 265, 289).

La formación de investigadores sería integrada dentro de la nueva organización de la producción científica y en el funcionamiento de los centros. Así, el artículo 17 del primer Reglamento del CSIC consideraba a los investigadores en formación (los *becarios*) como pieza fundamental en el proceso de reconstrucción del sistema investigador, incluyéndolos dentro de la jerarquía del personal investigador que componía cada instituto⁴¹. Por su parte, el Preámbulo de la convocatoria de becas del Consejo de 1940⁴², que vendría a establecer el marco general de las convocatorias posteriores, hacía referencia a los “colaboradores ‘becarios’ ” (comillas en el original) como una figura “necesaria” en la estructura del Consejo.

En cuanto a los instrumentos, aunque Albareda consideró en principio la posibilidad de importar profesores e investigadores como alternativa más “económica y de mayor rendimiento” para favorecer un rápido despegue del sistema (Albareda 1951, 301-302; véase también Sánchez Ron 1999, 343), la ausencia de infraestructura y el contexto político de aislamiento del país hacían que las becas-pensiones – que habían demostrado su efectividad durante la etapa de la JAE – la opción elegida. Los nuevos responsables darían prioridad a las becas en España, justificada en la suficiente capacidad formativa de los centros nacionales (Albareda 1951, 303-306) y el contexto adverso internacional.⁴³

La política de becas del CSIC mantuvo en su diseño las principales asunciones subyacentes en las pensiones de la JAE. Al igual que éstas, las primeras convocatoria de becas del CSIC enfatizarían los elementos vinculados a la concepción académica de la profesión científica y, en particular, a su *ethos* – componente vocacional, mérito y desinterés.⁴⁴ En cambio, incluían un importante elemento de novedad – el reconocimiento explícito de la doble funcionalidad de las becas, como instrumento orientado a la formación del futuro investigador y, sobre todo, herramienta al servicio de la estructura productiva investigadora del Consejo. En este sentido, el objetivo principal de la beca no era la realización de la tesis, sino el más genérico de participar en las labores de los centro de adscripción que, por tanto, los convertían también en población objetivo de estas medidas. Este reconocimiento de la funcionalidad de los investigadores en formación dentro del sistema tendrá, en el largo plazo, consecuencias en la construcción social de la población objetivo (véase posteriormente).

Frente a la diversidad de destinatarios de las pensiones de la JAE, las becas del CSIC serían limitadas a los post-graduados universitarios – en el caso de los licenciados, se exigía que estuviesen iniciando la tesis doctoral. Respecto a los aspectos internos de la regulación de la beca, cabe resaltar, por un lado, la existencia de un

⁴¹ Decreto de 10 de febrero de 1940 regulando el funcionamiento del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (BOE de 17 de febrero).

⁴² Convocatoria de 30 de octubre de 1940 (BOE de 11 de noviembre). Salvo que se indique lo contrario, las referencias son a esta convocatoria.

⁴³ Aunque Albareda era consciente de las ventajas de la formación en el extranjero – él mismo había sido pensionado de la JAE en 1930 (Santesmases y Muñoz 1993, 74) – este tipo de ayudas sería considerada como complemento (Albareda 1951, 303, 305).

⁴⁴ Véase el Preámbulo de la Convocatoria de 30 de octubre de 1940.

sistema meritocrático de concesión, basado en la exigencia a los candidatos de un plan previo de trabajo y la realización previa de tareas de investigación acreditadas. Las becas eran asignadas de manera centralizada en un principio, si bien a partir de 1948 la selección previa de candidatos pasó a depender de cada patronato e instituto, trasladando la propuesta de concesión al Consejo Ejecutivo del CSIC. La beca – cuya cuantía dependía de la residencia y la situación personal del becario – se concedía durante un curso académico, pudiéndose prorrogar hasta dos años más. En cuanto los mecanismos de control, al terminar el becario debía entregar una memoria sobre los trabajos realizados, con un informe del director de los mismos con el visto bueno del director del centro, que era examinada por una comisión y de la que dependía la concesión de posteriores ayudas, constituyendo, además, en las primeras convocatorias, mérito para concursar a cátedras de universidades e institutos⁴⁵ y de colaboradores en el CSIC⁴⁶ – otro aspecto más de similitud con las pensiones de la JAE.

La JRC – organismo creado en 1926 para asesorar al Ministerio de Asuntos Exteriores en materia educativa, científica y cultural⁴⁷ – comenzó a partir de 1946⁴⁸ a convocar becas destinadas a la realización de estancias en el extranjero, como complemento de la actividad del CSIC en centros españoles.⁴⁹ En concreto, existían dos tipos de ayudas dirigidas específicamente a la formación de investigadores: 1) becas para ampliación de estudios para postgraduados; y 2) becas de investigación y perfeccionamiento técnico profesional en el extranjero, dirigidas a doctores o egresados de escuelas técnicas superiores.⁵⁰ Las primeras tenían una duración mínima de un año, prorrogable como máximo por otro, abarcando tanto el nivel predoctoral como el postdoctoral, aunque eran preferidos a la hora de la concesión los candidatos de este último. En el caso del predoctoral, la estancia debía servir para la preparación de la tesis doctoral, que habría de leerse en centros españoles. Respecto a la convocatoria de becas de investigación y perfeccionamiento técnico profesional, su duración mínima era de seis meses, prorrogables hasta un año como máximo.

Ambos tipos de becas presentaban características similares a las pensiones de la JAE, como la posibilidad de existencia de pensionados no remunerados, necesidad de que los pensionados informasen mensualmente de sus investigaciones, memoria final (introducida en 1949).⁵¹ Entre las principales novedades estaba la exigencia, por primera vez explicitada, de dedicación exclusiva, prohibiéndose cualquier otro trabajo remunerado, salvo que se la JRC se lo autorizase previamente. En cuanto al número de

⁴⁵ Véase Orden de 23 de enero de 1943 (BOE 10/02/1943).

⁴⁶ Decreto de 13 de julio de 1951 sobre Colaboradores e Investigadores del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (BOE 23/07/1951). No obstante, las posibilidades de desarrollo de una carrera investigadora interna estarían fuertemente limitadas por la falta de recursos y plazas, el sistema clientelar de promoción y las peores condiciones salariales y menor prestigio social respecto a la universidad donde, paradójicamente, no existía la obligación de desarrollar labor investigadora alguna (Fernández Carro 2002, 121-126).

⁴⁷ También como medio para reducir la influencia de la JAE (Castillejo 1976, 118, nota 2; citado el Sánchez Ron 1988, 17, nota 17).

⁴⁸ Convocatoria de 4 de marzo de 1946 (BOE de 15/03/1946).

⁴⁹ Así, aunque la decisión sobre la concesión correspondía a la Junta, las convocatorias establecían la necesidad de informe por parte del CSIC, estableciéndose además un cupo de becas (la mayoría) reservadas a investigadores del Consejo.

⁵⁰ Aparte, existía otro programa de pensiones a catedráticos y profesores numerarios y colaboradores científicos del CSIC para realizar investigaciones y estudios en el extranjero (no considerado aquí).

⁵¹ Orden de convocatoria general para otorgar becas y pensiones en el extranjero de la Dirección de Relaciones Culturales de 5 de julio de 1949 (BOE 10/07/1949).

becas concedidas, éste era reducido. Así, en la convocatoria de 1947 de las becas de ampliación de estudios en el extranjero, se concedieron únicamente 10 becas (4 de ellas a becarios del CSIC).⁵²

Junto con las becas del CSIC y de la JRC, otros centros públicos convocarían sus propias becas durante la década de 1940 y 1950, como las del Instituto de Biología Animal, el Instituto Español de Oceanografía, el Instituto de Estudios Jurídicos o el Instituto Nacional del Cáncer, si bien, en cuanto a su cuantía, eran poco significativas.⁵³

Por su parte, la política de protección escolar del MEN permanecería inoperante hasta 1955, año en el que se cuando se producirían las reformas administrativas que posibilitaron finalmente su puesta en práctica, con la creación de la Comisaría para la Protección Escolar y Asuntos Sociales (CPEAS)⁵⁴ y la Comisión Interministerial para la Coordinación del Régimen de Protección Escolar.⁵⁵ La política de becas de la CPEAS desempeñaría un importante papel en la formación de investigadores dentro de las universidades, coincidiendo con el incipiente desarrollo de la actividad científico investigadora en los centros universitarios en esos años (Sánchez Ron 1999, 357). En 1956 se publicaría el reglamento rector de las convocatorias de becas y pensiones a cargo del Fondo de Protección Escolar⁵⁶ que, entre otros aspectos, regulaba las bases de concesión de los tres instrumentos básicos de la política de ayudas para postgraduados – las becas para la ampliación de estudios en el extranjero y las pensiones y bolsas de viaje para postgraduados en España y en el extranjero.⁵⁷

Iniciado en la convocatoria 1955⁵⁸, el primer tipo de ayudas estaba destinado a post-graduados y titulados y, excepcionalmente, a alumnos de último curso que quisiesen realizar cursos regulares (de más de cuatro meses) en centros extranjeros. No obstante, a partir de la convocatoria de 1957⁵⁹ se admitiría la posibilidad de que las becas fuesen solicitadas para la realización de trabajos de investigación, abriéndose a profesores adjuntos de centros oficiales docentes.

En un principio⁶⁰, las becas buscaban generar ‘economías de escala’, así como un control sobre la actividad de los beneficiarios, mediante la concentración de becarios

⁵² Resolución de 14 de julio de 1947 (BOE 02/08/1947).

⁵³ Por ejemplo, en la convocatoria de becas del Instituto de Biología Animal, de 1945, se convocarían doce becas para distintos centros españoles; por su parte, en el Instituto Nacional del Cáncer, en 1950, se convocarían cinco; y en el Instituto Español de Oceanografía, cinco, destinadas a formar a candidatos para cubrir puestos de ayudante de laboratorio.

⁵⁴ Art. 3º de la Ley de 14 de abril de 1955, sobre reforma de algunos artículos de la Ley orgánica del Ministerio de Educación Nacional (BOE del 15). Posteriormente denominada Comisaría General para la Protección Escolar y los Asuntos Sociales (CGPEAS).

⁵⁵ Orden de 26 de julio de 1955 (BOE de 31 de julio). Esta Comisión Interministerial tenía encomendada la función de aprobar todas las convocatorias de becas que se publicasen.

⁵⁶ Orden de 8 de abril de 1956 (BOE 17/04/1956).

⁵⁷ La diferencia entre las becas y las bolsas de viaje era que las primeras se concedían “para seguir cursos regulares en Centros docentes españoles o extranjeros y, por extensión, la preparación del ingreso en determinados Centros españoles de Enseñanza superior”, mientras que las pensiones se destinaban a la “realización de trabajos de investigación científica o técnica, ampliación de estudios, asistencia a seminarios y cursos especiales, preparación de cátedras y para otras actividades análogas”.

⁵⁸ Orden de 13 de junio (BOE no disponible).

⁵⁹ Orden de 1 de junio de 1957 (BOE 15/06/1957).

⁶⁰ Orden de 28 de mayo de 1956 (BOE 03/06/1956) y anuncio de la CPEAS de 30 de mayo de 1956 (BOE 09/06/1956).

en colegios mayores en el extranjero – París y Munich primero, luego en Roma⁶¹ – si bien también era posible solicitarlas en otros países de Europa y en el Norte de África. Según los datos de las diferentes convocatorias, el número total de becas concedidas entre 1956 y 1960 fue de 287. Las becas en los Colegios Mayores sólo podían ser pedidas por hombres y su duración era de nueve meses (un curso académico), prorrogables por hasta un máximo de dos años, de acuerdo con criterios académicos y de “conducta social” de los beneficiarios. Los solicitantes debían designar – al igual que con las pensiones de la JAE o de la JRC – las tareas a realizar, el lugar, la duración de la estancia y la cuantía requerida. De acuerdo con el carácter de política de ‘protección escolar’, entre los requisitos para la concesión, los solicitantes debían consignar los documentos que justificasen la existencia de una necesidad económica, así como el interés de la investigación. Existía también la posibilidad de que los solicitantes tuviesen que hacer una prueba de idioma.

Los criterios de concesión no eran sólo meritocráticos, existiendo un control político sobre los candidatos a través del Sindicato Español Universitario (SEU) y el rectorado.⁶² El procedimiento de concesión era centralizado por la CPEAS.⁶³ Respecto al seguimiento y control de las becas, aparte de los criterios antes mencionados para su prórroga, los beneficiarios de las becas debían remitir trimestralmente a la CPEAS un informe sobre las actividades realizadas y una memoria final, aprobados todos por los profesores, directores de los centros, así como dejar constancia ante la CPEAS de la estancia a través de la presentación del pasaporte.

Por su parte, las pensiones de estudio, que comenzaron en 1955, tenían como objetivo “ayudar económicamente a los graduados y profesores que, encontrándose actualmente realizando trabajos o estudios de investigación, de interés para la ciencia, la técnica o la cultura nacionales, precisen ocuparse de ellos con plena dedicación.”⁶⁴ El carácter de estas ayudas como posible instrumento de una política investigadora continuaba, pues, diluido dentro de un marco más general de la política de protección escolar. Las pensiones podían concederse para España o para centros del extranjero y, más concretamente, en centros dentro de Europa.⁶⁵ Respecto a los criterios de concesión, aparte de los méritos del trabajo a realizar, se requería una declaración jurada de ingresos, así como un informe positivo del rector correspondiente. El procedimiento

⁶¹ En este caso, sólo para eclesiásticos. Véase la Orden de 28 de junio de 1958 por la que se convoca 60 becas a graduados para estudios en el extranjero (BOE de 15 de julio de 1958).

⁶² El citado precepto establecía entre las competencias del SEU, “d) Participar en la selección de los alumnos universitarios para el intercambio, pensiones o ampliación de estudios en Centros nacionales o del extranjero, de suerte que su *informe favorable sobre la formación política* de los candidatos sea preceptivo para la designación.” (cursivas añadidas).

⁶³ En principio, había un comité de selección cargos del Ministerio, CSIC, y cuatro representantes (uno por área de conocimiento general [Letras, Ciencias, Medicina y Ciencias Jurídicas y Económicas]) de la Comisión Permanente del Consejo Nacional de Educación y, en algunos casos por representantes de los colegios receptores. En 1957 el jurado se divide en secciones disciplinares, incorporándose los representantes corporativos citados anteriormente y representantes de los rectores y del CSIC. Finalmente, a partir de 1959, se encargaría de la selección las ponencias correspondientes (también con representantes administrativos, académicos y corporativos) de la Junta Permanente Asesora de Ayuda al Estudio (JPAAE), creada en 1958 (Orden de 17 de noviembre de 1958, BOE 19/12/1958).

⁶⁴ Orden ministerial de 8 de abril de 1956.

⁶⁵ Entre 1955 y 1960 (exceptuando 1958, donde no hay datos) las pensiones convocadas (en España y en el extranjero) por año fueron: en 1955, 33; 100 (todas en España) en 1956 y también en 1957 (80 en España y 20 en el extranjero); 75 en 1959 (40 en España y 35 en el extranjero); y 70 en 1960 (35 en España y 25 en el extranjero).

de concesión fue centralizado hasta 1960⁶⁶, momento en el que estableció⁶⁷ un cupo de pensiones para cada distrito universitario, dentro de cada cual existía una Comisión de selección.

III.2. La política de formación de investigadores entre 1960 y 1967

La política de la CPEAS durante los años cincuenta constituyó el punto de partida en el fomento de la formación de investigadores en la universidad franquista, sin que existiese, sin embargo, ningún tipo de conexión entre esta política de ayudas y las necesidades del sistema investigador. A finales de los años cincuenta y principios de los sesenta este escenario comenzaría a cambiar.

Las reformas institucionales introducidas por los tecnócratas del régimen a finales de la década de 1950 y principios de la de 1960 llegarían también al ámbito de la política científica.⁶⁸ En 1958 se creó la Comisión Asesora de Investigación Científica y Técnica (CAICYT) – que relevaría al CSIC en la coordinación de los organismos de investigación dependientes del Estado (incluidas las universidades) y a la que se encomendarían las tareas de programación del fomento de la investigación dentro del primer Plan de Desarrollo (Comisión de Investigación Científica y Técnica 1964, 173); y, en 1963, la Comisión Delegada del Gobierno de Política Científica, órgano colegiado interministerial encargado de orientar y coordinar la política del Estado en el fomento de la investigación científica y técnica. Junto con estos órganos, y con el impulso de la Comisaría del Plan de Desarrollo, se crearía también una Comisión de Investigación Científica y Técnica, formada por representantes de los diferentes organismos de investigación encargada de elaborar un diagnóstico del sistema de investigación y de proponer las pertinentes reformas para convertir la investigación y el desarrollo técnico en motores del crecimiento económico (Fernández Carro 2002, 144).

Además de estos cambios organizativos, se pondrían en marcha nuevos instrumentos para el fomento de la actividad científica, siendo el más importante el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica (FNDIC), creado en 1964 (Sanz 1997, 140; Fernández Carro 2002, 141 y ss.). También se trató de incorporar a la universidad como agente dentro del sistema de investigación, mediante la creación, en 1962, de la Comisión para el Fomento de la Investigación en la Universidad, que elaboró en 1963 un Plan General de Fomento a la Investigación en la Universidad española, primer instrumento diseñado explícitamente para la financiación competitiva y evaluada por pares de la investigación en el seno de la universidad, cuya repercusión práctica sería, sin embargo, prácticamente nula (Fernández Carro 2002, 152).⁶⁹

En este contexto de reformas, la política de formación de investigadores habría de desempeñar un papel clave. La escasez de personal investigador fue señalada por la

⁶⁶ De las concesiones se encargaba un tribunal dividido en secciones de área de conocimiento, compuestas por representantes del ministerio, de la CPEAS, del Consejo Nacional, del CSIC, catedráticos de universidad, y de la Delegación Nacional de Profesorado del Falange. A partir de 1959 se encargaría la JPAAE.

⁶⁷ Convocatoria de 26 de enero de 1960 (BOE 26/01/1960).

⁶⁸ Para un análisis exhaustivo de los cambios en la estructura institucional y el diseño de la política científica española durante este período, véase Sanz (1997) y Fernández Carro (2002).

⁶⁹ Otra medida en el ámbito universitario orientada a fomentar la investigación en el ámbito universitario fue la introducción, en 1965, de los departamentos como principal unidad organizativa en las facultades.

Comisión de Investigación del Plan de Desarrollo como el principal problema del sistema (Comisión de Investigación Científica y Técnica 1964, 182), que afectaba tanto al lado de la oferta (escasez de investigadores)⁷⁰ como al de la demanda (problema atracción y retención del personal formado dentro del sistema investigador). En el diagnóstico de la Comisión, este problema se asociaba a la endeble estructura de incentivos de la configuración institucional de la profesión científica y el rígido diseño de la carrera investigadora funcional. Junto con los correspondientes cambios institucionales para evitar la ‘fuga de cerebros’ hacia el extranjero y otros sectores, la Comisión proponía también el establecimiento de “un régimen de becas suficientemente dotadas para el período del doctorado”, así como “[u]n sistema de ayudas a los recién doctorados que lo merezcan, durante un período de dos a tres años, que les permitan continuar investigando mientras encuentran una situación de esta naturaleza oficial o privada”, además de agilizar su incorporación en el sistema (Comisión de Investigación Científica y Técnica 1964, 191).

Pese a las recomendaciones de la Comisión de Investigación, la estructura de la política de formación de investigadores apenas experimentaría cambios hasta 1968, manteniendo la dualidad entre las becas concedidas por el CSIC y las gestionadas por la Comisaría General de Protección Escolar y Asuntos Sociales (CGPEAS). En cuanto a estas últimas, en 1960 se creó el Fondo Nacional para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades (Fondo PIO)⁷¹ configurado como instrumento financiero de la política de protección escolar establecida en los años cuarenta, desde ese momento ‘política de igualdad de oportunidades’. A partir de 1961, y hasta 1980, cada año se aprobaría un Plan de Inversiones, donde se recogerían las previsiones de gasto público destinado cada uno de los programas de becas y ayudas, cuya gestión quedaría a cargo de la CGPEAS.

El Fondo PIO asumió la política de formación de investigadores desarrollada por la CGPEAS, si bien las ayudas a postgraduados e investigadores ocupaban sólo un lugar marginal en el marco de la política del Fondo PIO, constituyendo en su momento de mayor impulso, en 1963, poco más del 4 por ciento del total del fondo, reduciéndose cada año en los sucesivos planes de inversiones, sobre todo a raíz de la puesta en marcha en 1968 del Plan de Formación de Personal Investigador (véase más adelante). A pesar de ello, el Fondo PIO supuso un importante impulso cuantitativo de la formación de investigadores al incrementar las modalidades de ayuda, lo que apunta a una efectiva toma de conciencia por parte de los responsables públicos sobre la importancia de esta política.

Las becas para ampliación de estudios en el extranjero para post-graduados y las pensiones para investigaciones y estudios en España y en el extranjero de la CPEAS

⁷⁰ En 1964, sumando todo el CSIC y otros centros públicos de investigación, había solamente un total de 1230 investigadores, a los que había que sumar 663 becarios (Comisión de Investigación Científica y Técnica (1964, 177-179). De este modo, los becarios representaban el 35 por ciento del personal investigador de todos los centros públicos de investigación. En comparación con otros países, sin embargo, España, con 8 investigadores por 10000 habitantes, quedaba muy por detrás de Estados Unidos (145), Reino Unido (145) o, incluso Bélgica (59) (Comisión de Investigación Científica y Técnica 1967, 42).

⁷¹ Ley 45/1960, de 21 de julio, por la que se crean determinados Fondos Nacionales para la aplicación social del Impuesto y Ahorro (BOE de 23 de julio). Esta Ley constituye uno de los “hechos básicos innovadores” en el proceso de institucionalización de la política social del franquismo, junto con la puesta en marcha, en 1963, del sistema de Seguridad Social (Cerdeira 1987, 141).

mantendrían un diseño prácticamente idéntico al que tenían en convocatorias anteriores, con sólo ligeros cambios.⁷² De las nuevas medidas financiadas por el Fondo PIO desde 1961 destacarían las *becas de iniciación a la investigación* – antecesoras de las futuras becas de formación del profesorado universitario (FPU), denominación que se emplearía por primera vez en 1965. Estas becas estaban orientadas a titulados superiores españoles no doctores que hubiesen terminado la carrera hasta cinco años antes. La selección se basaba en el currículum y la memoria presentada por el candidato, que debían presentar también un certificado del centro de recepción (CSIC o universidad o en el extranjero desde 1964) que avalase la preparación del candidato y la disponibilidad de recursos para su formación, dirigida por un catedrático o investigador funcionario. Su duración era de un año, prorrogable por otros dos más. En la convocatoria de 1963, al objetivo de iniciación a la investigación (que se reservaría al CSIC) se le sumaría la “preparación de cátedras universitarias”, donde los becarios debían colaborar a las tareas del centro como ayudantes de clases prácticas (hasta un tercio del tiempo). El sistema de adjudicación fue centralizado en la CGPEAS hasta 1963, cuando las propuestas de adjudicación pasaron a realizarse por las respectivas Comisaría de Protección Escolar de Distrito o de la Secretaría General del CSIC (sistema semicentralizado). Los becarios tenían la obligación de dedicación plena, ajustándose a la disciplina del centro, debiendo presentar, al terminar la beca, una memoria y un resumen de los trabajos realizados. Finalmente, se establecía la incompatibilidad de la beca con cualquier otra remuneración.⁷³

Otra novedad fueron las *becas para la preparación de cátedras para doctores* (becas postdoctorales). Las condiciones eran prácticamente las mismas que las de las becas de iniciación y preparación de cátedras (por ejemplo, un año de duración, prorrogable por otros dos más). La única diferencia estribaba que en para las postdoctorales no se exigía la prestación del servicio de ayudante de clases prácticas. A partir de 1965, la convocatoria para doctores se incorporaría a la de preparación de cátedras y formación del profesorado universitario.

En 1961 y 1962 también se publicarían sendas convocatorias de *becas para los mejores graduados* que quisiesen dedicarse a la investigación o a la preparación de cátedras, aunque también estaba abierta a aquéllos que buscasen su futuro fuera del ámbito académico-investigador. Su duración era de un año, también prorrogable por otros dos. Si bien los solicitantes tenían que presentar la misma documentación que en las becas para iniciación, el criterio fundamental de concesión era el expediente académico del solicitante. El proceso de selección era de tipo semicentralizado, las becas eran prorrogables por dos años y como mecanismo de control, los becarios debían entregar al final del disfrute de la beca una memoria con el trabajo realizado.

Por su parte, en 1961, la Comisión de Intercambio Cultural entre España y Estados Unidos comenzaron a convocar las becas ‘Fulbright’ para formación investigadora en ese país.

⁷² En las becas, a partir de 1962 desaparecieron el requisito de informe favorable del Rector sobre el candidato, así como los ‘becarios de honor’; y desde 1963, el candidato debía acreditar su aceptación por el centro de destino. En las pensiones, en 1961 se retorna momentáneamente el sistema centralizado de concesión, retornándose al descentralizado por cuotas en cada distrito universitario en 1962. También a partir de ese año, se recogen por separado en la misma convocatoria las condiciones para las dos categorías de pensiones existentes – catedráticos y profesores numerarios y las destinadas a graduados.

⁷³ En la convocatoria de 1961, no obstante, se admitía la posibilidad de realizar otros trabajos remunerados, a condición de renunciar a la percepción del estipendio de la beca.

El Plan General de Fomento a la Investigación en la Universidad (véase anteriormente) también incluyó medidas vinculadas a la formación de investigadores, estableciendo un incentivo económico para aquellos trabajos de investigación “en los que se realice labor de equipo con la colaboración de grupos de profesores y posgraduados”, valorándose positivamente aquellas propuestas que supusiesen un fomento de la elaboración de tesis doctorales o la promoción de la creación de Escuelas o Institutos universitarios de investigación. Parte de las ayudas distribuidas a los grupos estaba destinada a cubrir la dotación para becas o complementos de becas para los graduados que se iniciasen en la investigación.

En resumen, la política de fomento de la formación de investigadores durante la década de 1960 se transformaría progresivamente herramienta al servicio del sistema de investigación y universitario. No obstante, el esfuerzo era todavía insuficiente, dependiendo de las fluctuaciones presupuestarias vinculadas a la política de protección escolar.

III.3. La puesta en marcha del Plan de Formación del Personal Investigador

El gran paso hacia una moderna política de formación de investigadores se daría en 1968, con la puesta en funcionamiento del Plan de Formación del Personal Investigador (Plan FPI). Este programa sería la respuesta de los responsables gubernamentales al diagnóstico elaborado por la Comisión de Investigación Científica y Técnica del II Plan de Desarrollo Económico y Social. Básicamente, el documento seguía señalando los mismos que tres años antes – insuficiencia de la política de becas predoctorales, tanto cuantitativa como en las condiciones asociadas, incapacidad para competir por los mejores con las ofertas de trabajo fuera del mercado académico, falta de atractivo en el diseño de la carrera investigadora y fuga de cerebros. Junto con esto, la Comisión entraba por primera vez a considerar los problemas para la formación investigadora derivados de la evolución de la universidad española hacia el modelo de universidad de masas (Comisión de Investigación Científica y Técnica 1967, 16).

El documento incluía las recomendaciones hechas por una Subcomisión para el Estudio de la Investigación Básica y la Formación del Personal para la Investigación para de resolver los problemas detectados. Ésta presentaba la formación de investigadores como una etapa obligatoria para el ejercicio de cualquier actividad científica (1967, 41), orientada a la investigación básica, con una duración de tres a cuatro años. Se insistía en la necesidad de contemplar la formación de investigadores como una responsabilidad pública, con el objeto de casi duplicar en cuatro años el número de investigadores – de 2700 en 1967 a 4700 en 1971 (1967, 19-20). Para ello se insistía en las medidas de ‘demanda’, destinadas a mejorar las condiciones de la carrera investigadora – entre otras, mayores retribuciones, creación de plazas, definir fases en la carrera, recuperación de investigadores del extranjero, elaboración de un estatuto o promover contactos entre investigadores y empresas (1967, 20, 32-33). Por el lado de la oferta, la Subcomisión señalaba la necesidad de superar la política insuficiente del Fondo PIO, creando nuevas, con dotación económica lo suficientemente alta como para hacerlas atractivas a los jóvenes licenciados e ingenieros (1967, 43). También, el informe mencionaba necesidad de planificar la distribución de las becas en función de las necesidades de los distintos sectores científicos (1967, 32).

De este modo, y al contrario de lo que había sucedido años antes, la formación de investigadores era asumida como una de las prioridades dentro del II Plan de Desarrollo (1967, 19). El resultado sería la puesta en marcha en 1968 del Plan FPI.⁷⁴ De su gestión se encargaría la Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación (DGESI), del Ministerio de Educación y Ciencia (MEC), que tenía atribuidas las competencias de gestión de las medidas de fomento y coordinación de la investigación en centros de enseñanza superior y el CSIC aprobadas por la CAICYT. Con ello aparecía, dentro de la política de formación de investigadores, un nuevo núcleo de decisión que venía a unirse a los preexistentes (CSIC y CGPEAS), incorporando nuevos participantes al proceso de diseño de la política.

En su diseño, el Plan seguía basándose en las mismas asunciones que la política de pensiones de la Junta de Ampliación de Estudios y que habían permeado toda la política de formación de investigadores desde entonces: actuación sólo en los aspectos externos del proceso formativo; reconocimiento de la autonomía interna de la comunidad científica en la regulación de las relaciones internas en el proceso de formación; utilización de la subvención económica (beca) como instrumento más adecuado de soporte; y la consideración de los investigadores en formación como estudiantes. Sin embargo, y siguiendo las recomendaciones de la Subcomisión, el Plan FPI incluiría importantes novedades en su diseño, como la programación de la distribución de las becas según las necesidades de las distintas disciplinas⁷⁵, la orientación del proceso formativo también al ámbito empresarial y la inclusión dotaciones económicas a los centros receptores para cubrir los gastos generados por los investigadores en formación.

La primera convocatoria estaba dirigida tanto a licenciados como de doctores. La concesión era *semicentralizada*, integrando a los centros receptores en el proceso. La petición de las becas la realizaban estos, remitiendo a la Dirección General la lista priorizada de candidatos, elaborada a partir de los criterios establecidos en la convocatoria – memoria del trabajo y expediente académico. Para las becas en el extranjero, también se exigía que el becario se incorporase a su regreso al centro español proponente. La DGESI, por su parte, designaba los jurados (uno por grupo de disciplina) encargados de evaluar las solicitudes. La concesión final la realizaba una Comisión presidida por el director general de Enseñanza Superior e Investigación y compuesta por un representante de cada uno de los jurados calificadores. Otra de las grandes novedades del Plan era la cuantía de las becas, muy a la de cualquier otro programa de formación vigente. En la primera convocatoria, el estipendio oscilaba entre las 70000 y las 100000 pesetas, siendo la cantidad final fijada por cada jurado en función de las condiciones particulares del solicitante y del trabajo a realizar. Las becas eran incompatibles con cualquier otro tipo de remuneración, beca o trabajo y suponían para los beneficiarios la integración en el centro receptor. Como control, los centros receptores de becarios debían presentar anualmente a la DGESI un informe de cada becario y, una vez terminado el período de disfrute, el becario debía enviar un informe

⁷⁴ Orden de 16 de agosto de 1968 referente a la concesión de becas para la formación de personal investigador (BOE 12/09/1968). Los detalles de la convocatoria en la Resolución de la Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación de 16 de agosto de 1968 (BOE de 12 de septiembre).

⁷⁵ Preámbulo de la Orden. En un principio, se distinguirían seis grupos – 1) Ciencias Matemáticas; 2) Ciencias Físicas, Químicas y del Cosmos; 3) Biología, Ciencias Básicas de la Medicina; 4) Ciencias de la Tierra, Tecnología Agrícola; 5) Tecnología Industrial; y 6) Economía, Sociología, Humanidades y Ciencias Jurídicas. La asignación se realizaría de acuerdo a “las necesidades que cada uno de ellos presente a la vista del actual desfase relativo.”

final sobre la labor realizada, que, junto con el del director del trabajo, condicionaba la renovación de la beca – prorrogable hasta dos años más. Una vez terminados, la primera convocatoria introducía también una medida de demanda, al establecer la obligación para el becario – salvo decisión en contrario de la DGESI – de prestar sus servicios en el centro, siempre que se le ofreciera un puesto en la plantilla o contrato. Sin embargo, las dificultades para la creación de nuevas plazas que se daban en la práctica convertirían en papel mojado esta disposición, por lo que se eliminaría en las siguientes convocatorias.

III.4. El fomento de la formación de investigadores en los últimos años del régimen franquista (1969-1976)

Durante la primera mitad de la década de 1970, el impulso de la investigación aparecía, en primera instancia, entre los objetivos del Estado, con reformas estructurales como la reorientación del III Plan de Desarrollo (1972-1975) hacia el desarrollo tecnológico, el fortalecimiento del papel coordinador de la CAICYT o la aprobación de la Ley General de Educación⁷⁶ (véase Sanz 1997, 143 y ss.). Sin embargo, pese a las reformas institucionales, los problemas de financiación (Sanz 1997, 146), el inadecuado diseño institucional y la resistencia al cambio en las estructuras preexistentes (Fernández Carro 2002, 149 y ss.) constituirían un peso para que la investigación experimentase un verdadero avance, que al final acabó saliendo de la lista de prioridades gubernamentales. Este contexto afectaría negativamente a las políticas de formación de investigadores y, particularmente, al Plan FPI como herramienta básica para fortalecer el sistema investigador en su parcela de recursos humanos.

El documento preparatorio del III Plan de Desarrollo (1972-1975) elaborado por la Ponencia de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico ofrecía una evaluación del Plan FPI en sus cuatro primeros años de vigencia. Como aspectos positivos se subrayaba la mejora en la calidad de los trabajos desarrollados aportada por la mayor cualificación del nuevo personal en formación, el aumento en la intensidad investigadora – por la dedicación exclusiva de los becarios – o el sistema de ayudas paralelas a los centros (Ponencia de Investigación Científica 1972, 43). Junto a esto, también se detectaban desviaciones en el Plan, como su utilización, desde 1969, para atender la demanda de formación del profesorado de las universidades (1972, 43), el incentivo perverso que las ayudas paralelas constituían para los grupos e investigadores menos capacitados para la formación, que presentaban candidatos para recibir financiación adicional (1972, 43-44)⁷⁷, o los problemas en el proceso de adjudicación, donde la DGESI, tras la desaparición del trámite de la Comisión Nacional, acabó comportándose como mero órgano ratificador de las propuestas realizadas por las comisiones de investigación de cada distrito universitario⁷⁸, lo que en la práctica suponía que las becas se distribuían según el equilibrio de poder existente en su seno (1972, 44).

⁷⁶ Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (BOE de 6 de agosto). En su artículo 30, la ley establecía entre las finalidades de la educación universitaria “fomentar el progreso cultural, desarrollar la investigación en todos los niveles con libre objetividad y formar a científicos y educadores”. Véase Fernández Carro (2002, 151).

⁷⁷ De hecho, las ayudas paralelas dejarían de ser asignadas en 1974 directamente a los departamentos, pasando a ser distribuidas centralizadamente por cada universidad.

⁷⁸ Las comisiones de distrito sustituyeron a los centros en 1969 en las propuestas de concesión.

Las últimas convocatorias del período franquista incorporaron cambios que trataban de responder a estas críticas. En 1973 se cambió el proceso de selección, introduciendo entre los criterios de adjudicación las necesidades del sistema y de los departamentos, así como separando las convocatorias a graduados y postdoctorales y, en 1974, las ayudas paralelas dejaron pasar a asignarse de manera centralizada a cada universidad, quien las redistribuía según las necesidades.

Otro aspecto reseñable de estas convocatorias fue, en 1972, la consignación explícita de que las becas no implicaban ninguna relación laboral entre los beneficiarios y los centros. Con ello, los responsables trataban de evitar los problemas legales y presiones sobre la demanda de plazas de investigador y profesor que el crecimiento cuantitativo de la base del sistema investigador pudiese implicar, apuntados por la Ponencia de investigación del III Plan de Desarrollo ese mismo año (Ponencia de Investigación Científica 1972, 44).⁷⁹ Precisamente, en esos años tenían lugar las primeras protestas laborales protagonizadas por el personal no en plantilla (entre ellos, becarios de investigación) del CSIC, organizado en la coordinadora de Personal Investigador No en Plantilla (PINP) (Criado 2003, 44-45), entre las cuales se incluía la equiparación de la situación de los investigadores en formación con los médicos internos residentes (MIR), también postgraduados en situación de formación y perfeccionamiento que, sin embargo, disfrutaban de contratos laborales (Criado, entrevista 23/07/2004).

El Plan FPI convivió durante estos años con los programas preexistentes, el de becas del CSIC (que seguía manteniendo su autonomía en este ámbito) y los financiados por el Fondo PIO. Dependientes también del MEC, su gestión quedó fuera del ámbito de la política científica, primero en la Dirección General de Promoción Estudiantil (el nuevo nombre de la CGPEAS desde 1969), pasando en 1971 a la Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa y, finalmente, en 1975, al Instituto Nacional de Asistencia y Promoción del Estudiante (INAPE). Pese a esta separación en la gestión, se produjo cierto grado de coordinación entre el Plan FPI y los programas del PIO, cuya política de formación de investigadores experimentó a finales de los sesenta y principios de los setenta un cambio de prioridades, reduciendo su papel respecto al Plan FPI.⁸⁰ En principio, este proceso de racionalización en la política de formación

⁷⁹ Así, la ponencia señalaba que “aunque no era pretensión del Plan de formación que el personal resultante del mismo se incorporara en su totalidad a los centros del sector público, sí es cierto que, debido a dificultades de ampliación de plantillas, no ha tenido lugar hasta ahora una incorporación en la proporción deseable, habiéndose creado una situación de espera difícilmente sostenible en las condiciones actuales y que origina estados de violencia tanto en los centros como por parte del personal formado, que aún no comprende la meta para el cual se sometió al Plan.” (Ponencia de Investigación Científica 1972, 44). En este sentido, la OCDE ya había señalado en 1971 las condiciones laborales de los investigadores como un problema potencial al que tendría que enfrentarse en un futuro próximo los responsables españoles (OCDE 1971)

⁸⁰ El Plan de Inversiones del Fondo PIO de 1971 resume el giro experimentado en la política de formación de investigadores en esos años: “De acuerdo con la Ley constitutiva del P.I.O. de 21 de julio de 1960, la protección que el Fondo Nacional ofrece a la juventud española abarca preferentemente la etapa de formación y obtención de un título profesional. Los graduados de Centros docentes superiores, si bien pueden ser objeto de ayudas no es menos que tienen una amplia gama de oportunidades, no solamente en el P.I.O., sino en la Dirección General de Universidades e Investigación (DGUI), aparte de las actividades lucrativas que la posesión de un título permite efectuar oficial y particularmente. Por ello, los créditos se han disminuido ligeramente en 6,5 millones, minoración que se compensa ampliamente con los existentes en el presupuesto general del Departamento, Servicio 03, de la Dirección General de Universidades e Investigación.” (Orden de 26 de julio de 1971 por la que se dispone que por la Dirección General de

concluiría en 1975, con la desaparición del Plan de Inversiones del Fondo PIO de las ayudas a graduados⁸¹, quedando únicamente elementos residuales.⁸² Sin embargo (y de manera que resulta difícil explicar con los datos disponibles) esta situación se revirtió en 1977, cuando el Plan de Inversiones del PIO incluyó una nueva modalidad de ayudas para la realización de estudios de doctorado, bajo la gestión del INAPE, reintroduciendo la dualidad de órganos de decisión en materia de política de formación de investigadores dentro del MEC.

III.5. El doctorado durante el franquismo y la formación de investigadores

La Ley de Ordenación de la Universidad española (LOU) de 1943 estableció un nuevo marco normativo para los estudios de doctorado. Como hasta entonces, el doctorado aparecía básicamente como título habilitador para el acceso a las funciones docentes universitarias y desarrollo de la carrera académica, reconociéndose también explícitamente su carácter certificador de una cierta aptitud investigadora, no requerida por el grado anterior.⁸³ En cuanto al proceso formativo, la LOU daba en teoría un amplio grado de autonomía a los centros – y, por tanto, a la profesión académica – dejando a éstos establecer el contenido específico y posibilitando que todas las universidades pudiesen otorgar el título (artículo 21). No obstante, ello dependía de la autorización previa del ministerio, lo que supuso, en la práctica, se mantuviese un sistema centralizado y uniformista, que garantizaba el monopolio de la Universidad Central de Madrid en el otorgamiento del título y un estrecho control disciplinar (y, en esos momentos, también político) sobre el acceso a la profesión científico-académica, en sintonía con la concepción totalitaria de la institución universitaria en los primeros años del franquismo (Asís Roig 1989).

Sólo en 1954, con la nueva regulación auspiciada del ministro Joaquín Ruiz-Giménez, el resto de universidades fueron autorizadas a conferir el grado de doctor.⁸⁴ Se establecía un nuevo el sistema dual, donde los candidatos debían superar en primer lugar una serie de cursos monográficos y seminarios, de duración variable en función de los decretos organizadores de cada facultad. Pese a esta formalización, como sucedía con el doctorado de principios de siglo, la contribución de los cursos al proceso formativo quedaba al arbitrio de la voluntad e intereses existentes dentro de cada facultad, dependiendo de la disponibilidad de profesorado y con escasa coordinación en las materias impartidas, lo que llevaba a una percepción general de los cursos (tanto por los profesores como por los doctorandos) como un mero trámite (Sánchez Ferrer 1996, 72; Ollero 1985, 81). Superados los cursos se procedía a la presentación de la tesis, cuyo director, propuesto por el doctorando, podía ser cualquier catedrático o doctor, tanto de universidades españolas como extranjeras. Al director correspondía autorizar la

Formación Profesional y Extensión Educativa se ponga en ejecución del XI Plan de Inversiones del Fondo P.I.O. que ha de regir en el curso académico 1971-72, BOE 07/09/1971).

⁸¹ A las ya existentes (véase anteriormente) se añadieron, en el curso 1968-69 los préstamos para la realización de tesis, preparación de cátedras y ampliación de estudios en el extranjero, que presentaban condiciones semejantes a las becas concedidas para el mismo propósito.

⁸² Becas de perfeccionamiento del personal investigador del Instituto de Astrofísica y becas de formación del personal docente o investigador del Instituto Nacional de Ciencias de la Educación [INCIE].

⁸³ Véanse los artículos 5 d), párrafo 1, 21, 62 y 64 de la LOU.

⁸⁴ Decreto de 25 de junio de 1954, por el que se regula procedimiento para conferir el grado de Doctor en todas las Universidades (BOE 12/07/1954).

presentación de la tesis⁸⁵, tras lo cual ésta debía permanecer quince días en depósito para examen público y ser luego aprobada por la junta de facultad, que proponía al rector el nombramiento del tribunal de cinco catedráticos – entre los que debía figurar el director o, en su caso, el ponente.⁸⁶ La defensa del proyecto de investigación y sus conclusiones se realizaba en sesión pública, tras lo cual y previamente a la expedición del título de doctor, se exigía que la tesis fuese publicada por la universidad.⁸⁷ La Ley General de Educación (LGE)⁸⁸ de 1970 apenas introduciría cambios, manteniéndose el marco regulador de 1954 (Asís Roig 1989, 297).⁸⁹ La principal novedad de la ley sería la alusión al hecho de que el título se obtendría tras superar el llamado ‘tercer ciclo’ de estudios universitarios (artículo 39.3), al que podrían acceder aquellos que hubiesen obtenido los correspondientes títulos de licenciado, ingeniero o arquitecto.

En definitiva, la organización del doctorado durante el período franquista continuaba ajustándose, pues, al modelo tradicional informal de formación de investigadores vinculado al proceso interno de reproducción de la profesión académica-investigadora, cuya autonomía había consagrado el nuevo régimen. La formación investigadora seguía dependiendo de la relación asimétrica entre el maestro-director de tesis y el discípulo, vinculada sobre todo al proceso de elaboración de la tesis doctoral, y que en buena parte seguía funcionando sobre los parámetros clientelares decimonónicos. Por otro lado, dada la debilidad de la actividad investigadora dentro de la universidad franquista (especialmente hasta mediados de los años sesenta) en muchas ocasiones, la tesis no respondía siquiera a los criterios de ‘trabajo de investigación original’, constituyendo “una simple disertación erudita en la que las citas de autores y los métodos escolásticos eran más importantes que la búsqueda de datos novedosos y el contraste de teorías” (Sánchez Ferrer 1996, 74).

IV. DE LA TRANSICIÓN HASTA LA PUESTA EN MARCHA DEL PLAN NACIONAL DE I+D (1976-1988)

IV.1. La política de formación de investigadores entre 1976 y 1982

Durante la transición y los primeros años de régimen democrático⁹⁰ la movilización política de los investigadores académicos convirtió la investigación científica y técnica en un problema político (Sanz 1997, 157), permitiéndoles influir decisivamente en la definición de las prioridades de cambio en la política científica. La principal expresión organizacional de estos cambios sería la creación, en 1979, del Ministerio de Universidades e Investigación (MUI), durante cuya existencia (hasta

⁸⁵ En caso de no pertenecer a la facultad, debía hacerlo un *catedrático ponente* de ésta en su representación, que debía ratificar la decisión del director.

⁸⁶ También, tres de los miembros debían ser catedráticos de la asignatura a la que correspondiese la materia de la tesis. En caso de que no los hubiese en la universidad, debían ser designados en otras.

⁸⁷ El número de ejemplares, como mínimo, debía ser suficiente como para enviar uno a cada una de las universidades españolas.

⁸⁸ Ley 14/1970, de 4 de agosto (BOE de 6 de agosto).

⁸⁹ Una excepción fue la publicación en 1974 de la Orden de 14 de mayo, por la que se fija plazo para la presentación de curso monográficos de doctorado (BOE 28/06/1974), que únicamente establecía que las facultades, a través de los rectorados, debían remitir el listado de cursos, profesorado y contenidos antes del 15 de septiembre de cada año.

⁹⁰ Para un análisis exhaustivo de la política de investigación en España en estos años véase Sanz (1997, 157 y ss.) y Fernández Carro (2002, 175 y ss.).

marzo de 1981) se produjeron cambios importantes en la estructura institucional de la política científica española, como la reorganización de la CAICYT – por la que se la dotaba de una estructura administrativa independiente del CSIC – o la creación del Fondo de Investigaciones Sanitarias (FIS), adscrito al Instituto Nacional de la Salud. También, en estos años, se presentaron los proyectos de ley de Autonomía Universitaria⁹¹ y de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica⁹² que, aunque no fue debatido, influiría decisivamente en la agenda de reformas del primer gobierno socialista (Sanz 1997, 190; Fernández Carro 2002, 203). Junto con éstas, también se introdujeron reformas, algunas importantes, como la primera convocatoria competitiva (con sistema de revisión por pares) de proyectos de investigación en el marco del nuevo Programa Especial de I+D dentro del Fondo Nacional de Investigación Científica (FNDIC), en 1981 (Muñoz y Ornia 1986, 78-79; Fernández Carro 2002, 185-186), otras de menor impacto como la modificación del Fondo de Investigación para las Universidades – donde pasando los departamentos e institutos universitarios a ser los receptores de los fondos (Fernández Carro 2002, 207).

En el ámbito de los recursos humanos en la investigación, aparecieron una serie de diagnósticos de la situación. Por un lado, el dictamen de la Comisión Especial del Senado creada en 1979 para el estudio de los problemas que afectan a la investigación científica del país presentaba una situación no muy distinta a la señalada por informes anteriores, insistiendo en la necesidad de potenciar las medidas de oferta y demanda para aumentar la cantidad y la calidad de los recursos disponibles.⁹³ En política de formación de investigadores, cabe mencionar el Informe sobre investigación universitaria elaborado por los Vicerrectores de Investigación de las Universidades Españolas, que contenía una sección dedicada al Plan FPI (Díaz y Díaz 1978). Entre los aspectos examinados, se hacía énfasis, sobre todo, en las deficiencias del proceso de asignación de becas: la permanencia (pese a los intentos de corrección en 1973) del efecto perverso de la ayuda paralela, que, unida a la utilización del expediente académico como elemento principal de juicio y la no diferenciación entre áreas, impedía una asignación de las becas según las necesidades objetivas del sistema (Díaz y Díaz 1978, 95); el funcionamiento de un sistema de cupos para cada universidad, que no había tenido en cuenta los criterios objetivos teóricamente establecidos (número de alumnos y profesorado) y que resultaba en una asignación incremental (1978, 97); o la existencia, de facto, de un sistema descentralizado de selección, en el que la Comisión Nacional de Becas se limitaba a ratificar las propuestas que cada universidad realizaba según sus propios criterios (1978, 96-97).

Otros problemas señalados hacían referencia a los desajustes entre la fecha de comienzo de las becas (enero) y la organización de la docencia, su compatibilidad (desde 1977) con posiciones de profesor ayudante o, en relación con el asunto de este trabajo, el *futuro incierto de los becarios* al no existir plazas de investigación en los departamentos universitarios, las desventajas de estatus en la carrera posterior respecto a

⁹¹ Presentado en la legislatura constituyente (BOCG, num. 221, 30/12/1978) y en la primera (BOCG, Serie A, proyectos de ley, núm. 99-I, 23/11/1979) y retirado al final de ésta (BOCG, Serie A, proyectos de ley, núm. 99-III, 04/05/1982).

⁹² Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG), núm. 290-I, 31/12/1982.

⁹³ Los problemas detectados por la Comisión serían: inadecuación del modelo funcional y falta de flexibilidad para la contratación; escasez de interés y formación en investigación entre el profesorado universitario; falta de permeabilidad de las instituciones de cara a la circulación de personal investigador; necesidad de mayor movilidad de los investigadores españoles; falta de familiaridad de la sociedad con la investigación científica. (BOCG-Senado, Serie 1, n. 140, 25/06/1982).

los profesores ayudantes, la falta de control sobre los resultados finales del proceso de formación o el *problema de la reincorporación* de los investigadores postdoctorales (Díaz y Díaz 1978, 97-99). Como solución a todas estas disfunciones, el autor proponía la supresión de las becas, destinando el presupuesto al fomento de la investigación en las universidades e integrando la formación investigadora y docente dentro de los departamentos, donde los investigadores en formación se incorporarían “*con situación estable con vistas al currículo.*” (Díaz y Díaz 1978, 99-100, cursivas añadidas).

Algunos de los cambios que se produjeron en esos años en el diseño de la política de ayudas y becas responderían a las recomendaciones y críticas contenidas que en el informe de los vicerrectores, como la eliminación, en 1980, del requisito de que los rectorados efectuasen directamente la preselección de los candidatos – si bien al año siguiente las universidades volverían a efectuar la preselección de becarios; la eliminación en 1981 de la compatibilidad de las becas predoctorales con posiciones docentes de ayudante; o la creación, en 1982, dentro del Plan FPI de un programa de becas postdoctorales de reincorporación de dos años máximo para investigadores con más de dos años de experiencia en el extranjero. En cambio, respecto a la propuesta de supresión de las becas como instrumento, no sólo no fue tenida en cuenta sino que, además, en esos años se ampliaría el número de programas de becas en el ámbito postdoctoral, dentro del Plan FPI.⁹⁴ En 1982 se introducirían también cambios importantes en las predoctorales del Plan FPI, como fueron la ampliación de la duración total de las becas predoctorales hasta cuatro años, la incorporación de un seguro de accidentes individuales, atención quirúrgica y hospitalización y el mayor incremento de los estipendios desde la puesta en marcha del plan FPI (de 35000 a 55000 pesetas al mes, más de un 57 por ciento), recuperando la pérdida de poder adquisitivo experimentada durante toda la década de 1970.

Estos cambios tendrán lugar en un contexto de movilizaciones y protestas que, durante el período de 1980-1983 protagonizarían fundamentalmente los investigadores becados del CSIC – allí, precisamente, donde, desde la década de 1940, éstos eran considerados parte fundamental en su estructura productiva – enmarcadas en el contexto general de malestar del personal de este organismo acerca de su continuidad en el nuevo contexto democrático (Molina, entrevista 03/06/2003; López, entrevista 16/06/2003).⁹⁵ En concreto, las protestas fueron protagonizadas sobre todo por los becarios postdoctorales, quienes reclamaban, como alternativa a la no convocatoria de plazas funcionariales, la conversión de sus becas en contratos laborales.⁹⁶ Por otro lado, los cambios fueron también favorecidos por la coyuntura política (Muñoz, entrevista 08/07/2004). De hecho, la convocatoria que los introducía fue publicada el 3 de

⁹⁴ En 1980 comenzaría el programa de ayudas de formación en el extranjero, en colaboración con la Comisión de Intercambio Cultural entre España y los Estados Unidos (Comisión *Fulbright*), para doctores y licenciados; en 1981, las becas postdoctorales de perfeccionamiento en el extranjero; en 1982, las becas en Francia en acuerdo con el Ministerio francés de Investigación y Tecnología (MRT) y, en 1983, el programa *Fleming* en el Reino Unido, todos ellos incluidos en el Plan FPI.

⁹⁵ “Encierro del personal de Investigaciones Científicas de Granada”, *El País*, 21/05/1980; “La policía impide una manifestación de investigadores”, *El País*, 08/10/1980; “Protestas en el CSIC”, *El País*, 27/11/1981; “Encierro de becarios del CSIC para denunciar su situación laboral”, *El País*, 09/03/1983; “Los investigadores no de plantilla del CSIC piden al ministro que autorice la contratación”, *El País*, 25/05/1983.

⁹⁶ En este sentido, hasta 1986, con la Ley de la Ciencia, el CSIC no podría contratar laboralmente a su personal. De ahí que, ante la escasez de plazas, la única forma para investigadores no funcionarios de continuar vinculados al organismo fuese bajo la figura de becarios.

septiembre de 1982, tres días después de la disolución de las Cortes y fijación de la fecha de las elecciones generales. Habida cuenta de que los pronósticos electorales auguraban una derrota del partido en el gobierno, los responsables del Plan FPI (con Federico Mayor Zaragoza como ministro de Educación) no tendrían que lidiar luego con el problema de la financiación de estas mejoras, dejando así un regalo envenenado para el nuevo gobierno del PSOE, quienes tendrían que dar solución a la situación heredada.⁹⁷

Finalmente, en este período se extinguirían los programas de formación de investigadores financiados por el Fondo PIO, vueltos a retomar en 1977 bajo la gestión del INAPE tras el impasse de los cursos 1975-76 y 1976-77. A pesar de que el Fondo PIO desapareció en 1981⁹⁸, las ayudas del INAPE continuaron hasta 1983 cuando se publicó la última prórroga, manteniendo en todo momento un peso marginal en el conjunto de la política de formación de investigadores.

IV.2. La formación de investigadores en los primeros años del gobierno del PSOE (1982-1988)

La victoria por mayoría absoluta en 1982 del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), abriría una etapa de reformas que llevarían a la configuración del sistema investigador español como un sistema moderno y comparable institucionalmente a los de los otros países occidentales avanzados.⁹⁹ El principal instrumento sería la Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica (conocida popularmente como ‘Ley de la Ciencia’), aprobada en 1986.¹⁰⁰ Previamente, sin embargo, se introdujeron una serie de medidas que prepararían el camino, como aprobación de la Ley orgánica de Reforma Universitaria (LRU)¹⁰¹, que consagraba el mérito científico como criterio básico en la entrada y avance en la carrera docente (Fernández Carro 2002, 272) y que trataba de instaurar en España el modelo *humboldtiano* de universidad investigadora a finales del siglo XX; la reactivación, en 1985, del Fondo General de Ayuda a la Investigación Universitaria¹⁰²; la puesta en marcha de medidas de programación y priorización en la asignación del Fondo Nacional¹⁰³; o la consolidación dentro de la CAICYT de los mecanismos competitivos y

⁹⁷ Así, una de las primeras medidas que el primer gobierno de Felipe González tomó en materia de política científica fue la de aprobar un expediente extraordinario para aumentar la dotación presupuestaria (Muñoz, entrevista 08/07/2004). Las secuelas de esta maniobra se extenderían al año siguiente, en el que sí se reducirían las becas concedidas. Véase la carta del director general de Política Científica con el primer gobierno del PSOE (1982-1986), Emilio Muñoz, al director de El País (08/02/1984), ante las protestas por dicha reducción.

⁹⁸ Disposición adicional 4ª, Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1981 (BOE 30/12/1980).

⁹⁹ Un análisis completo de este período puede encontrarse en Sanz (1997, caps. 6 y 7) y Fernández Carro (2002, cap. 6).

¹⁰⁰ Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica (BOE 18/04/1986).

¹⁰¹ Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (BOE 01/09/1983).

¹⁰² Orden de 29 de marzo de 1985, por la que se regulan las ayudas a la investigación en las Universidades públicas y sus Centros (BOE 09/04/1985).

¹⁰³ Resolución de 9 de diciembre de 1985 de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, por la que se anuncian diversas acciones a desarrollar para la promoción de la investigación y se convoca la presentación de solicitudes de subvención con cargo al Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica (BOE 30/12/1985).

de revisión por los pares de los proyectos de investigación (Fernández Carro 2002, 292-293).

La Ley de la Ciencia de 1986 profundizaría en las reformas, estableciendo el marco general para la organización de la actividad del Estado materia de I+D. En cuanto a la estructura institucional, creaba la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), órgano encargado de las tareas de programación y coordinación de la política científica del Estado. El principal instrumento sería el Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (en adelante, Plan Nacional de I+D), aprobado por el Gobierno, y donde se establecerían los grandes objetivos de la investigación científica y tecnológica para períodos plurianuales, organizados en *programas nacionales*, que se coordinarían, a su vez, con los *programas sectoriales* vinculados a los distintos ministerios (Industria, Sanidad, Agricultura, etc.) y a los programas de las comunidades autónomas. La ley también preveía un Consejo General de la Ciencia y la Tecnología, compuesto por representantes del Gobierno y de las comunidades autónomas, con la misión de convertirse en órgano de coordinación general de las políticas en ambos ámbitos; y un Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología, integrado por científicos y miembros de colectivos sociales, con el objetivo de promover la participación de la comunidad científica y de los agentes económicos y sociales en la elaboración, seguimiento y evaluación del Plan. El órgano ejecutivo de la CICYT sería la Secretaría General del Plan Nacional, dependiente de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, dentro del MEC. La ley preveía también, dentro de la función de coordinación, un marco común para los organismos públicos de investigación (OPIs), introduciendo reformas en el funcionamiento de los mismos tendentes a la flexibilización de su gestión.

Los cambios impulsados por el gobierno socialista también llegarían a la formación de investigadores, incluida entre las acciones prioritarias en la materia en el programa electoral (PSOE 1982, 14). Entre las principales medidas, estuvo la incorporación de un componente formativo investigador a la figura de los profesores ayudantes en la LRU (artículo 34) y, sobre todo, los cambios introducidos en la política de becas del MEC. La primera, a los pocos días de la formación del nuevo gobierno, en diciembre de 1982, la ampliación del máximo de horas de colaboración docente de los becarios FPI hasta 150 horas anuales – interpretable como una respuesta a la demanda de profesorado resultado la expansión del sistema universitario en estos años.¹⁰⁴ En 1983 se abrió en las convocatorias predoctorales la posibilidad de realizar estancias breves en otros centros de investigación en el extranjero – financiadas con las respectivas bolsas de viaje.

Un cambio clave sería la reorientación del sistema de asignación de las becas, con el objeto de convertirlas en un instrumento al servicio de la programación estratégica de la política de I+D. Así, la convocatoria de 1983 establecía que un 15 por ciento del presupuesto de las becas FPI convocadas para España se dedicará a dotar una serie de áreas prioritarias.¹⁰⁵ Las protestas de las universidades – que vieron en algunos casos reducida su participación en las becas asignadas¹⁰⁶ – hizo que, al año siguiente, el

¹⁰⁴ Sobre esto, véase Sánchez Ferrer (1996, 131, 267 y ss.).

¹⁰⁵ Estas eran: biotecnología, microelectrónica, acuicultura, ciencias de los materiales e implicaciones económicas y sociales del desarrollo científico y tecnológico.

¹⁰⁶ Véase la carta del director general de Política Científica, Emilio Muñoz, publicada en El País el 8 de febrero de 1984.

presupuesto del Plan FPI se dividiera, a partes iguales, entre un Programa General, destinado a candidatos propuestos por las universidades, y un Programa Complementario, de asignación centralizada a determinadas áreas prioritarias. En este programa, con el objeto de racionalizar la asignación, se concretaron los criterios de selección, ampliándose más allá de los méritos individuales del candidato.¹⁰⁷ Avanzando en la racionalización, en 1985 se unificarían todas las convocatorias (predoctorales en España, postdoctorales y de reincorporación). En 1986 cambiaría la denominación del Plan FPI a la de Plan de Formación, Perfeccionamiento y Movilidad del Personal Investigador, estructurándose en cinco áreas de programas principales, no todos vinculados directamente con la formación de investigadores.¹⁰⁸

Estas novedades en el diseño de la política reflejaban el cambio fundamental en su concepción dentro del gobierno socialista, donde, junto a la finalidad formativa, se pretendía “asegurar al mismo tiempo *la utilidad de sus actividades* [en referencia a los investigadores en formación] *para las instituciones receptoras*” (Muñoz, Ornia y Rubalcaba 1986, 70; cursivas añadidas).¹⁰⁹ La novedad no residía tanto en este doble objetivo (ya presente en la concepción de la política de formación en el franquismo, sobre todo en la del CSIC), sino en el carácter deliberadamente estratégico que, a partir de ese momento, debería desempeñar la formación de investigadores dentro de la política de I+D, como herramienta para la “corrección de los desequilibrios que existen en las distintas áreas de conocimiento de las propias universidades” (Pérez Rubalcaba 1986, 186).

El punto culminante de esta etapa preparatoria del Plan Nacional llegaría en 1987, con la puesta en marcha de los dos instrumentos principales incluidos en el Plan Nacional de I+D destinados a la formación de investigadores – por tanto, un año antes del estreno del propio Plan: los *Programas Nacionales de Formación de Personal Investigador Nacional* (PNFPI) – previsto en la Ley de la Ciencia (artículo 6.2); y el *Programa Sectorial de Becas de Formación de Profesorado y Personal Investigador en España y el Extranjero* (PSFPPI) del MEC.

¹⁰⁷ En concreto, se tendría en cuenta también el interés científico del proyecto, su viabilidad y adecuación a la programación científica de la institución y a las líneas prioritarias, y la actividad científica del departamento en el que realizará la investigación. En 1985 estos criterios se extenderían a los otros programas.

¹⁰⁸ Estas áreas eran: a) becas predoctorales en España (Programa General y Programa Complementario); b) becas postdoctorales de reincorporación a España; c) becas postdoctorales en el extranjero (Programa General de Becas en el extranjero; Programa del MEC-Fulbright en Estados Unidos; Programa MEC-MRES en Francia; Programa MEC-Fleming en el Reino Unido); d) movilidad del personal investigador (estancias temporales de científicos en situación postdoctoral reciente; estancias en instituciones españolas de científicos en situaciones de sabáticos; ayudas al intercambio de personal investigador entre industrias y organismos públicos de investigación; ayudas de investigación en el extranjero para profesores universitarios); e) Programas especiales (microelectrónica).

¹⁰⁹ Los autores eran, respectivamente, director general de Política Científica (MEC), director general de Innovación (Ministerio de Industria y Energía, MINER); y jefe de Gabinete de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación (MEC).

Los PNFPI¹¹⁰ – gestionados por la Dirección General de Investigación Científica y Técnica (DGICT) del MEC – incluirían, como medidas de formación del personal investigador en sentido estricto –es decir, en el ámbito predoctoral – el Programa de Becas de Formación de Postgrado (FPI) (antes Programa Complementario FPI). En el ámbito postdoctoral, el PNFPI incluiría las becas de Reincorporación de Doctores y Tecnólogos (antes Becas postdoctorales de reincorporación); las ayudas para estancias temporales de científicos y tecnólogos en el extranjero (antes Estancias temporales de científicos en situación postdoctoral reciente), y las Ayudas al intercambio de personal investigador entre industrias y organismos públicos de investigación y el nuevo Programa de Becas de Perfeccionamiento para Doctores y Tecnólogos.

Respecto a las medidas estrictas de formación investigadora, el *Programa de Becas de Formación de Postgrado* (FPI) estaba dirigido “titulados superiores universitarios que deseen realizar un proyecto de investigación, una especialización o una tesis doctoral, en una unidad de investigación y especialización española o extranjera”, en organismos públicos o privados sin fines lucrativos. Como novedades incluía la compatibilidad de las becas con los contratos de investigación previstos en los artículos 11 de la LRU y 11.2 de la Ley de la Ciencia; la ampliación de la extensión de estancias a un máximo de tres meses por año, la posibilidad de interrupción razonada de la beca; o la extensión del seguro de accidentes y asistencia sanitaria a cónyuge e hijos sin seguridad social.

Por su parte, el nuevo *Programa Sectorial de Becas de Formación de Profesorado y Personal Investigador en España y el Extranjero* (PSFPPI) del MEC, también gestionado por la DGICT), se presentaba como una herramienta complementaria a los PNFPI, destinada a actuar en aquellas áreas no contempladas por aquéllos (áreas no prioritarias) y a satisfacer las necesidades crecientes de personal dentro de las universidades. Vendría a incluir en su seno los subprogramas ya existentes de becas postdoctorales en el extranjero (MEC-Fulbright, MEC- Fleming, MEC-MRES y subprograma general de becas postdoctorales en el extranjero), así como dos nuevos subprogramas de becas predoctorales en España (subprograma General y subprograma ‘Áreas de conocimiento’) (a partir de ahora, subprogramas FPU).

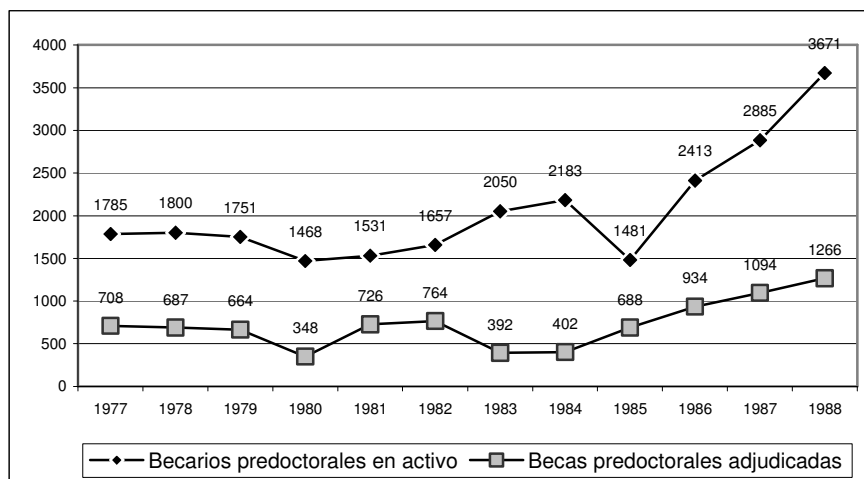
En cuanto a los programas predoctorales, tendrían las mismas condiciones en estipendios, derechos e incompatibilidades que las becas FPI. El *Subprograma General FPU*, dirigido a titulados que quisiesen realizar la tesis en universidades o CSIC, sería heredero directo del anterior Programa General de becas FPI, manteniendo las mismas características. Por su parte, el *Subprograma ‘Áreas de conocimiento’*, en cambio,

¹¹⁰ Estos programas se aplicarían a toda una serie de líneas consideradas prioritarias: 1) biotecnología, 2) investigación y desarrollo farmacéuticos, 3) problemas sociales y bienestar social, 4) estudios sociales y culturales sobre América Latina, 5) investigación sobre el deporte, 6) patrimonio histórico, 7) tecnología de los alimentos, 8) investigación agrícola, 9) investigación y desarrollo ganaderos, 10) recursos marinos y acuicultura, 11) tecnologías de la información y las comunicaciones, 12) microelectrónica, 13) nuevos materiales, 14) investigación espacial, y 15) física de altas energías. Las *líneas complementarias* eran: 1) toxicología, 2) inmunología, 3) recursos geológicos, 4) automatización avanzada y robótica, 5) fotónica, 6) aplicaciones de las técnicas experimentales de radiación sincrotrón y de neutrones, 7) fusión por confinamiento magnético, 8) tecnología e ingenierías de la construcción, 9) funcionamiento de ecosistemas, 10) climatología y meteorología, 11) España y el mundo árabe, 12) estudios internacionales, y 13) desviaciones sociales y rehabilitación. Posteriormente, la referencia en plural a los “Programas Nacionales” dio paso al singular “Programa Nacional”, pasando los iniciales “programas” a ser considerados “subprogramas”.

buscaba la formación de doctores “en aquellas áreas de conocimiento donde la Universidad Española precise profesorado a medio plazo” no prioritarias para el Plan.¹¹¹ Al contrario que en el subprograma general, la selección era centralizada, realizada por una Comisión Nacional.

Desde un punto de vista cuantitativo, el gráfico 1 muestra claramente los esfuerzos realizados por el Gobierno del PSOE en materia de formación investigadora a partir de 1984.

Gráfico 1. Becas predoctorales Ministerio de Educación (1977-1987) y Plan Nacional (1988)



Fuente: Elaboración propia a partir de: Para los becarios predoctorales en activo: 1977-1984, Muñoz, Ornia y Rubalcaba (1986, 71); 1985-1987, Fernández Esquinas (1999, 425); 1988, CICYT (1992); para las becas predoctorales adjudicadas: 1977-1982, Muñoz, Ornia y Rubalcaba (1986, 71); 1983-1988, Fernández Esquinas (1999, 422).

Notas: 1) En el total de becarios predoctorales en activo: los datos entre 1977 y 1984 se refieren a las becas concedidas y renovadas en España. No se incluyen las predoctorales en el extranjero. Entre 1981 y 1984, las cifras incluyen las becas postdoctorales de reincorporación 3) La entrada del PSOE en el gobierno queda reflejada en 1983. En ese año se prorrogan los presupuestos de 1982, distribuyéndose el fondo de becas en el mes de septiembre con carácter retroactivo. 4) En 1981 y 1984 se producen dos resoluciones de la convocatoria anterior.

Por otro lado, junto a los Programas gestionados por el MEC – que constituían el núcleo básico de la política estatal de formación de investigadores – convivían otros programas – algunos desde la década de 1970 – convocados por otros organismos dentro de la Administración central. Los principales (desde un punto de vista cuantitativo) eran ¹¹² las *becas del CSIC* (predoctorales y postdoctorales), las de *iniciación a la investigación del Fondo de Investigaciones Sanitarias (FIS)*, dependiente del Ministerio de Sanidad (convocadas desde 1981); las *becas del Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias (INIA)*, organismo dependiente del Ministerio de Agricultura,

¹¹¹ Estas áreas donde la Universidad española precisaba de más profesorado eran: 1) Derecho del Trabajo y Seguridad Social; 2) Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales; 3) Economía aplicada; 4) Estomatología; 5) Filología Inglesa; 6) Física aplicada; 7) Geografía Física; 8) Geografía Humana; 9) Historia de la Ciencia; 10) Ingeniería Agroforestal; 11) Ingeniería Hidráulica; 12) Ingeniería Textil y Papelera; 13) Lógica y Filosofía de la Ciencia; 14) Matemática aplicada; 15) Medicina preventiva y Salud Pública; 16) Organización de empresas.

¹¹² El número de programas para postgraduados es mucho más extenso. Aquí solamente se incluyen aquéllos que contienen instrumentos especialmente orientados a la formación investigadora, desechándose aquéllos otros en los que el objetivo es la formación de postgrado a través de cursos.

Pesca y Alimentación, MAPA), para realización de tesis vinculadas a proyectos del INIA o en los servicios de investigación agraria autonómicos, de especialización postdoctoral y de formación investigadora predoctoral y postdoctoral en el extranjero. A estos programas se unían otros financiados por otros ministerios u organismos de investigación dependientes de éstos¹¹³ o, incluso, organismos internacionales (becas postdoctorales del Comité Conjunto Hispano-Norteamericano, becas postdoctorales OTAN).

Por otro lado, el ámbito de desarrollo más importante de la política de formación de investigadores sería, sin embargo, el de las comunidades autónomas, a las cuales la Constitución había atribuido competencias en materia de investigación y desarrollo tecnológico. La política de formación de investigadores de las comunidades autónomas será abordada de manera separada en un epígrafe posterior.

IV.3. El doctorado tras la LRU

Durante la transición apenas si hubo novedades respecto a la regulación del doctorado.¹¹⁴ Habría que esperar hasta 1983, con la LRU, donde se produjo un replanteamiento sustantivo del tercer ciclo y de los procedimientos de obtención del grado de doctor. Por un lado, la ley (artículo 31) consagró la autonomía universitaria en la determinación de los aspectos específicos del doctorado – siempre dentro de los criterios armonizadores aprobados por el Gobierno, a propuesta del Consejo de Universidades. También destacó como novedad el tratamiento específico que se hacía de los cursos de doctorado – sobre todo en comparación con la de la normativa anterior – especificándose su duración mínima (dos años) así como su carácter de fase básica en la formación investigadora. Por último, en continuidad con la regulación anterior, se definían los departamentos como las unidades responsables académicamente del doctorado, así como el requisito obligatorio para la obtención del título de “presentar un trabajo original de investigación” (sin mencionarse el término ‘tesis’).

La regulación específica del tercer ciclo se produjo en 1985¹¹⁵, antes incluso que se hiciese lo propio con las enseñanzas de los otros ciclos universitarios. En el preámbulo del decreto, aparte de esta alusión al tradicional argumento *baconiano* sobre la vinculación entre investigación y progreso económico y social, también se señalaba

¹¹³ Algunos de estos organismos eran: el Instituto Geológico Minero (IGM), dependiente del Ministerio de Industria y Energía (MINER); Instituto Hispano-Árabe de Cultura (dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores); becas del Ministerio de Sanidad y Consumo-Comisión de Intercambio Cultural España Estados Unidos (MSC-Comisión *Fulbright*) para investigación en temas de Salud Pública. Hay que señalar, sin embargo, que algunas de estas becas “para investigadores”, convocadas por organismos públicos, en la práctica no pueden considerarse en sentido estricto becas de formación, en el sentido de que su propósito es la realización de tareas más o menos regulares o programadas (con horario prefijado incluso) que no implican desarrollo por parte del beneficiario de un trabajo de investigación propio o dependiente de un proyecto). Así ocurría, por ejemplo, de las becas del Instituto Nacional para la Reforma y el Desarrollo Agrario (IRYDA), del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA); las del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU); o las de la Dirección General de Renovación Pedagógica del MEC, en el Centro de Investigación y Documentación Educativa (en 1987).

¹¹⁴ Destaca únicamente la Orden de 9 de enero de 1980 sobre autorización para impartir cursos monográficos de doctorado (BOE 25/01/1980), que traspasaba dicha postestad del ministerio a las universidades.

¹¹⁵ Real Decreto 185/1985, de 23 de enero, por el que se regula el tercer ciclo de estudios universitarios, la obtención y expedición del título de Doctor y otros estudios postgraduados (BOE 26/02/1985).

como justificación de la actuación pública en este terreno el carácter del doctorado como fase inicial en la formación del futuro profesorado universitario, en sintonía con el modelo *humboldtiano* de universidad subyacente a la LRU. Por tanto, el Real Decreto subrayaba la “atención preferente” que el Gobierno pretendía conceder en los estudios de tercer ciclo, en contraste con la actitud y actuación que hasta entonces habían tenido las autoridades competentes al respecto.

Siguiendo a Sánchez Ferrer (1996, 437-438), el planteamiento de esta reforma del tercer ciclo “no difería en absoluto de lo que se estaba llevando a cabo en otros países occidentales” en los cuales “existía una preocupación cada vez mayor por las cuestiones referentes a la formación de los investigadores, y en especial por la necesidad de establecer procedimientos de instrucción que sustituyeran a los tradicionales mecanismos informales y ‘artesanales’” (véanse OECD 1987; Blume 1995). En este sentido, el Real Decreto 185/1985 no sólo regulaba los estudios de doctorado, sino que también se refería (aunque, en absoluto, con el mismo interés y especificidad que para aquéllos) a otros estudios de postgrado (títulos oficiales de especialización profesional, títulos de postgrado no oficiales impartidos por las universidades).

Una novedad fundamental en la nueva regulación era la potenciación de los programas de doctorado, dirigidos a “la especialización del estudiante en un campo científico, técnico o artístico determinado, así como su formación en las técnicas de investigación” (art. 2.2). La responsabilidad académica sobre los programas recaería en los departamentos – si bien podían realizarse cursos en otras unidades de investigación dentro o fuera de la misma universidad –, dependiendo su aprobación de un nuevo órgano creado en cada universidad, la Comisión de Doctorado. El Real Decreto establecía también la estructura básica de los programas – duración mínima de dos cursos académicos, en la que los doctorandos debían obtener 32 créditos (a 10 horas por crédito) repartidos en cursos y trabajos de investigación¹¹⁶, tras lo cual obtenían un certificado de ‘suficiencia investigadora’. Ello abría paso a la siguiente fase del doctorado, consistente en la presentación de una tesis doctoral, un “trabajo original de investigación sobre una materia relacionada con el campo científico, técnico o artístico propio del programa de Doctorado” (art. 7). El proyecto de tesis había de ser aprobado por el Departamento y avalado por uno o varios directores, todos ellos doctores y con algún tipo de vinculación a algún centro académico o investigador, nacional o extranjero. El plazo de presentación de la tesis era de cinco años, ampliable dos años y, en casos extraordinarios, bajo concesión del Consejo de Universidades entre uno y tres años más. En caso contrario, el doctorando debía cambiar de universidad, convalidándosele los créditos de los cursos de doctorado. El tribunal que juzgaría la tesis estaría formado por cinco miembros, doctores y especialistas en la materia, perteneciendo al menos tres a universidades españolas (de los cuales, no más de dos debían ser miembros del departamento responsable, ni tres de la misma Universidad), quedando fuera el director de tesis. El acto público de defensa no difería de lo que venía siendo habitual hasta entonces, estableciéndose tres posibles calificaciones – ‘no apto’, ‘apto’ y ‘apto *cum laude*’ en caso de que percibiese su excelencia y calidad. Al mismo tiempo, cada universidad tenía la posibilidad de establecer las menciones honoríficas o premios que estimase conveniente.

¹¹⁶ Estos créditos se distribuirían del siguiente modo (arts. 5 y 6): a) un mínimo de 12 debían corresponder a contenidos de cursos fundamentales del programa; b) hasta cinco créditos de cursos o seminarios no contemplados en el programa. Aparte, los trabajos de investigación podían reportar hasta 9 créditos, siempre en los términos establecidos por la regulación de cada Universidad.

Posteriormente, a la vista de algunos problemas detectados, esta regulación sería levemente modificada en 1988¹¹⁷, destacando la especificación del contenido, estructura y evaluación de los cursos de doctorado, la eliminación de los plazos para la obtención de la suficiencia investigadora y la presentación de la tesis y la apertura de la organización de programas de doctorado a los institutos universitarios.

En cuanto a los resultados de la reforma, éstos no fueron todo lo positivos que en su momento los responsables públicos habían imaginado. Este diseño, unido a la gran autonomía universitaria, la baja demanda de formación de tercer ciclo, la escasez de recursos asignados al tercer ciclo¹¹⁸ y la falta de mecanismos de control de calidad¹¹⁹ generó toda una serie de consecuencias disfuncionales, como la atomización de los programas – que acabaron organizándose en prácticamente todos los departamentos – una escasa selectividad del alumnado e interés del profesorado lo que, en consecuencia, derivaba en una baja calidad en general, con lo que no se resolvió el problema principal de la ausencia de una formación que proporcionase una especialización investigadora previa a la tesis (Sánchez Ferrer 1996, 438-447). El resultado es que, según los propios miembros de la profesión académica entrevistados por Sánchez Ferrer para su estudio los programas eran “casi tan irrelevantes para la formación de los futuros profesores que los antiguos cursos monográficos.” (1996, 438). De este modo, la base de la formación investigadora (y docente) continuaba ligada al proceso de elaboración de la tesis doctoral (o de la docencia impartida en este período), así como a la relación particular que el investigador en formación tuviera con el director de tesis y/o el resto de miembros del grupo de investigación (Sánchez Ferrer 1996, 447).

V. LA POLÍTICA DE FORMACIÓN DE INVESTIGADORES ENTRE 1988 Y 2000

V.1. La política de formación en el Plan Nacional de I+D entre 1988 y 1995

Como se ha señalado, la política de formación de investigadores constituía uno de los ejes prioritarios dentro de la configuración del Plan Nacional de I+D.¹²⁰ Como en la década de 1960, su fomento se consideraba un prerrequisito para superar la congénita carencia de personal investigador y propiciar una futura expansión del gasto y del sistema de I+D (CICYT 1988, 67-70, 97). En el diagnóstico también se incluía la desproporción entre los sectores público y privado, insistiéndose en la necesidad de estimular el crecimiento de los recursos humanos investigadores también en empresas y propiciando el intercambio entre ambos ámbitos (CICYT 1988, 242).

¹¹⁷ Real Decreto 537/1988, de 27 de mayo, por el que modifica el Real Decreto 185/1985, de 23 de enero, que regula el tercer ciclo de estudios universitarios, la obtención y expedición del título de Doctor y otros estudios posgraduados (BOE 03/06/1988).

¹¹⁸ Por ejemplo, en las universidades no existía una partida presupuestaria reservada para el tercer ciclo, concediéndose prioridad a las diplomaturas y licenciaturas. Por otro lado, la carga docente de los profesores no tenía en cuenta los cursos impartidos en el tercer ciclo.

¹¹⁹ Éste estaba encomendado a las comisiones de doctorado, que en la práctica hacían dejación de sus funciones en este punto (Sánchez Ferrer 1996, 444). Por otro lado, no se estableció, como en los otros estudios universitarios, un sistema para homologar programas de doctorado.

¹²⁰ Para un análisis crítico exhaustivo del Plan Nacional de I+D en sus dos primeras ediciones, véase Sanz (1997, cap. 8)

Respecto a la organización de la política, se mantenía el diseño establecido en la convocatoria de 1987, expuesto anteriormente, en torno al PNFPI y el PSFPPI. El primero, previsto por la Ley de la Ciencia y gestionado por la , se encuadraba dentro de los Programas Horizontales del Plan Nacional de I+D y gestionado por la Dirección General de Investigación Científica y Técnica (DGICYT), estaba diseñado para interaccionar con éstos, impulsando la formación investigadora en las áreas consideradas prioritarias, incluyendo el intercambio con las empresas (CICYT 1988, 97-98).

Dentro del PNFPI podían distinguirse subprogramas predoctorales y postdoctorales – la mayoría presentes ya en la convocatoria de 1987. En cuanto a los predoctorales, estos eran dos: 1) Formación de Postgrado en España (FPI), 2) Formación de Postgrado en el extranjero.¹²¹ En estos, la convocatoria de 1988 introducía pocos cambios, destacando sobre todo la desaparición de las obligaciones docentes en las becas FPI. Dentro todavía del primer Plan Nacional (1988-1991), en 1989 se ampliaría la población objetivo a los extranjeros residentes en España, se haría computable en la duración de la beca el tiempo que se hubiera disfrutado de otras similares y se daría prioridad a las solicitudes donde el director de tesis perteneciera a un equipo financiado por algún programa nacional. En 1990, junto con la ampliación de manera excepcional de la población objetivo a diplomados, cabe destacar la incorporación de la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP) como organismo asesor de la Comisión Nacional de Selección. En ese año también se estableció la incompatibilidad con el registro del becario en Instituto Nacional de Empleo (INEM).¹²²

De acuerdo con la redacción inicial del Plan, el PNFPI mantenía una relación de coordinación con el PSFPPI, fuera de la estructura del Plan pero gestionado también por la DGICYT del MEC, y que mantenía su orientación hacia las áreas no priorizadas y las necesidades de personal de las universidades (CICYT 1988, 98). En el ámbito predoctoral, se mantuvieron en principio los dos subprogramas existentes – 1) General y 2) Áreas de Conocimiento – sin registrarse tampoco cambios en el número de los postdoctorales.¹²³ En 1989, se completó la estructura con la aparición de un nuevo subprograma de becas predoctorales y postdoctorales en proyectos del *Programa Sectorial de Promoción General del Conocimiento del Plan Nacional (PSPGC)*, cuyo objetivo era la financiación de proyectos fuera de las prioridades del Plan Nacional (investigación básica no programada). Este programa introduciría una importante novedad, un sistema semicentralizado de selección donde los investigadores principales en la selección, priorizando hasta cinco candidatos entre los que elegía la comisión de selección – que, en la práctica, solía sancionar la propuesta. Este sistema, demandado

¹²¹ A su vez, los subprogramas postdoctorales eran: 1) Perfeccionamiento de doctores y tecnólogos; 2) Reincorporación de doctores a España; y 3) Perfeccionamiento de Doctores extranjeros en España.

¹²² ““El disfrute de una beca es incompatible con el registro en las oficinas del Instituto Nacional de Empleo (INEM) como demandante de empleo, al tratarse de subvenciones para adquirir una cualificación profesional nueva y exigir dedicación exclusiva a la formación conducente al grado de doctor.” (Resolución de 26 de octubre de 1990, BOE 30/10/1990).

¹²³ Se mantenían los cuatro subprogramas de becas de perfeccionamiento para doctores del MEC en el extranjero: 1) MEC-*Fulbright*, 2) MEC-MRES en Francia, 3) MEC-*Flemming* en el Reino Unido; 4) MEC-General en el extranjero).

por los científicos ante el Ministerio, sería adoptado para los programas predoctorales del PNFPI en 1992.¹²⁴

En la convocatoria de 1990 se reestructuraría el PSFPPI, con la sustitución de los subprogramas ‘general’ y ‘áreas de conocimiento’ por el nuevo de *becas de Formación de Profesorado Universitario* (FPU), orientado también a la formación de doctores en aquellas áreas de conocimiento donde la universidad española precisase profesorado a medio plazo.¹²⁵ En consecuencia, se mantenía el sistema semicentralizado de selección – las universidades elaboraban una lista de priorizada y razonada de cinco candidatos por puesto sobre la que la comisión nacional decidía – y se autorizaba la actividad docente del becario hasta un máximo de 60 horas anuales durante el tercer y cuarto año de beca. También en 1990¹²⁶ aparecería, dentro del subprograma de *Ayudas al Intercambio de Personal Investigador entre Industria y OPIs*, una nueva modalidad de becas predoctorales en departamentos de I+D de empresas y asociaciones de investigación sin ánimo de lucro.¹²⁷ Finalmente, en 1991, ya dentro del II Plan Nacional, se produjo la definitiva integración del PSFPPI en el Plan (CICYT 1994, 98).¹²⁸

En esta *segunda fase del Plan Nacional de I+D (1992-1995)* (CICYT 1993) se mantuvo, básicamente, la misma estructura de programas de formación y perfeccionamiento de personal investigador.¹²⁹ Respecto a las novedades generales en el diseño, que afectaban a todos los programas, una de las principales sería la introducción en enero de 1992, a raíz de la entrada en vigor de la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), de la obligación de retener en origen a las becas de formación y perfeccionamiento de investigadores los porcentajes que establecidos en el Reglamento de dicha ley en concepto de retenciones a cuenta. Para evitar la consiguiente pérdida de poder adquisitivo, se decidió paralelamente aumentar la cuantía de las becas (hasta un 20 por ciento en algunos casos) (CICYT 1993, 101) – algo que, sin embargo, afectó negativamente al presupuesto disponible para nuevas adjudicaciones de becas predoctorales en 1992.

¹²⁴ Ese año, el director general de Investigación Científica y Técnica, Roberto Fernández de Caleyá reconocía esta “sanción” formal únicamente como una forma de “evitar irregularidades” (*El País*, 09/01/1993).

¹²⁵ En concreto, se establecía una reserva del 50 por ciento de las solicitudes de cada universidad para temas comprendidos en áreas de conocimiento de interés general a nivel nacional, mientras que el resto podían ser asignadas a áreas priorizadas específicamente por la universidad proponente.

¹²⁶ Resolución de 18 de junio de 1990 (BOE 27/06/1990). A partir de este año se habla de “Centros Públicos de Investigación”, en lugar de la expresión utilizada hasta ese momento, “Organismos Públicos de Investigación”.

¹²⁷ Como rasgos diferenciales respecto a los otros programas predoctorales, el de becas en empresa incluía una remuneración más elevada, el seguro médico corría a cargo de la empresa y las condiciones de propiedad intelectual e industrial eran más estrictas.

¹²⁸ Durante los dos primeros años de vigencia del Plan Nacional, el PSFPPI permaneció fuera de su estructura. En 1990, por sugerencia del Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología, comenzó a incorporarse en la Memoria del Plan Nacional de I+D información relativa al Programa Sectorial de Formación.

¹²⁹ Un cambio fue la extinción del Programa Nacional de Reincorporación de doctores a España en 1994, cuyas becas fueron sustituidas por contratos en 1992. También desapareció la parte del Subprograma Nacional de Formación de Postgrado en el extranjero por razones de eficiencia económica, para evitar el solapamiento con otros programas (sobre todo, tras la integración de los subprogramas de becas en el extranjero del PSFPPI) (CICYT 1993, 100); y, en 1994 se pusieron en marcha unas nuevas becas para la realización de doctorados en Ingeniería en centros extranjeros, dentro del PNFPI.

A esto se unían las dificultades presupuestarias que el Plan atravesaba durante los primeros años noventa (Sanz 1997, 311), que hicieron que en la convocatoria de 1994 se introdujese la posibilidad de cofinanciar los distintos programas en las regiones Objetivo 1 con recursos procedentes del Fondo Social Europeo (FSE) (CICYT 1995, 40-41; Heras, entrevista 21/07/2004).¹³⁰ En ese mismo año, y en el marco de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, la población objetivo se amplió en las convocatorias también a los ciudadanos de estados miembros la Unión Europea. Además, en las convocatorias de esta segunda fase del Plan Nacional se plantearía como objetivo su armonización con el tercer Programa Marco de Investigación de la UE y otros programas del Plan.¹³¹

Otros elementos específicos de los programas predoctorales afectados por cambio durante esta fase del Plan serían, con el objeto de mejorar la coordinación, la publicación conjunta de las convocatorias PNFPI y PSFPPI a partir de 1992, y la armonización de las condiciones de los distintos programas (salvo los aspectos específicos relacionados con los objetivos intrínsecos de cada uno). También, se generalizó a todos ellos el sistema semicentralizado de asignación, se introdujeron varios cambios relacionados con la concreción de la figura del director del proyecto de tesis¹³², y se fueron incorporando en las convocatorias elementos que trataban de garantizar la calidad del proceso formativo, así como racionalizar la asignación de recursos.¹³³ En cuanto a las condiciones de los becarios, a partir de 1992 se admitiría la posibilidad de desarrollar actividades docentes en los FPI (hasta 60 horas por curso) y la ‘maternidad’ sería considerada como una de las razones de interrupción justificada de la beca.¹³⁴

Respecto al Subprograma de Ayudas al Intercambio de Personal Investigador entre Industria y OPIs, en 1992 se publicaría la última convocatoria, que seguiría abierta durante toda la segunda fase del Plan Nacional y hasta su cierre a finales de 1997.

Desde el punto de vista de la coordinación de las políticas, en los años de la segunda fase del Plan Nacional de I+D se produjo también la integración dentro del Plan de los programas sectoriales de formación de otros ministerios.¹³⁵ No obstante, hay que señalar que el papel coordinador del Plan Nacional en materia de formación de

¹³⁰ En la convocatoria de 1994, la financiación con fondos del FSE afectó únicamente a los programas predoctorales en España del PNFPI y del PSFPPI. En 1995, se abriría dicha financiación al resto de programas postdoctorales.

¹³¹ Por ejemplo, desde la convocatoria de 1991, se pondría énfasis en la coordinación de los programas en el extranjero con el Programa de Capital Humano y Movilidad (antecedente de las *Acciones Marie Curie*) financiado por el Programa Marco. También desde ese año se incluyó en las becas predoctorales FPI la posibilidad de que los directores estuviesen integrados en proyectos del Programa Marco y del PETRI (Programa de Transferencia de Resultados de Investigación).

¹³² En 1989, para las becas predoctorales del PNFPI y el PSPGC, se priorizaba que el director fuese miembro de un equipo que tuviese concedido un proyecto del Plan Nacional, sin especificar nada más sobre la figura del director. En 1994, se aclararía que el director de tesis debía ser un doctor, integrado en el proyecto, y con vinculación permanente con el centro receptor, sin que necesariamente se trate del investigador principal del proyecto.

¹³³ Como por ejemplo en 1993, cuando se introdujo para los directores la limitación de un becario de nueva adjudicación por convocatoria.

¹³⁴ Hasta un máximo de seis meses como máximo durante los cuatro años, con posibilidad de recuperación (en caso de que hubiese disponibilidad presupuestaria).

¹³⁵ Primero los del MAPA, dentro del Programa Sectorial de I+D Agrario y Alimentario; y, en 1994, el Programa de Formación de Personal de I+D en Salud del Fondo de Investigaciones Sanitarias (FIS).

investigadores tuvo un alcance limitado. Así lo demuestran la tardía incorporación de los programas sectoriales y el hecho de que otras muchas instancias de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas continuaban convocando al margen del Plan, y dentro de su propio ámbito competencial, becas para graduados, no necesariamente orientadas todas ellas a la formación de investigadores en el sentido de los programas del Plan Nacional, muy atomizadas (pocas ayudas por convocatoria, no superándose en la mayoría de los casos la decena) y con un alto grado de heterogeneidad en las condiciones y prioridades, produciéndose múltiples duplicidades (Lárraga et al. 1993).¹³⁶

V.2. La política de formación en el Plan Nacional durante el primer gobierno del Partido Popular (1996-2000)

Con la llegada del Partido Popular (PP) al gobierno tras las elecciones de marzo de 1996, comienza una nueva etapa de cambios en la política científica (Sanz 1997, 395-396). Estos comenzaron en el plano organizativo, en 1996, con la reestructuración departamental y de las competencias en universidades e investigación¹³⁷ y el fortalecimiento político y administrativo de la CICYT.¹³⁸ En enero de 1998 se produciría otra reorganización, separándose las funciones de planificación y coordinación de la política de I+D+I de las de gestión. Las primeras quedarían a cargo de la nueva Oficina para la Ciencia y la Tecnología (OCYT)¹³⁹, directamente dependiente de Presidencia del Gobierno, mientras que la gestión se asignaba a la nueva Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación Científica (DGESIC)¹⁴⁰ – resultante de la fusión de las anteriores direcciones generales de Investigación y Universidades.

Desde el punto de vista de la orientación de la política científica, el objetivo declarado por los nuevos responsables era potenciar el papel coordinador del Plan Nacional, así como su alejamiento de los intereses académicos y su redirección hacia la innovación y la mayor interconexión del sistema ciencia-tecnología-empresa.¹⁴¹ Esta línea estratégica había comenzado ya antes con el III Plan Nacional (1996-1999),

¹³⁶ En su análisis sobre todas las convocatorias públicas de becas de formación de investigadores y tecnólogos de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en el año 1991, Lárraga et al. (1993) identificaron un total de “treinta y ocho convocatorias (...) publicadas por diecinueve unidades diferentes de la Administración Central asignadas a ocho ministerios más las Cortes Generales” (1993, 91).

¹³⁷ Éstas se concentraron en la Secretaría de Estado de Enseñanza Superior e Investigación (SEESI), dentro del nuevo Ministerio de Educación y Cultura (MECU) y se suprimió la Secretaría General del Plan Nacional, cuyas funciones fueron asumidas por la Dirección General de Investigación y Desarrollo. Véanse los artículos 5.1 a) 1º, y 5.2 f) del Real Decreto 839/1996, de 10 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica básica de los Ministerios de Asuntos Exteriores, de Justicia, de Defensa, de Fomento, de Educación y Cultura, de Trabajo y Asuntos Sociales, de Industria y Energía, de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Administraciones Públicas, de Sanidad y Consumo. y de Medio Ambiente (BOE 11/05/1996).

¹³⁸ Se elevó su rango administrativo, pasando a ser presidida por el presidente del Gobierno y se fortalecieron las capacidades administrativas de su Comisión Permanente. También se dio entrada en ella a los responsables de OPIS. Véase el art. 155. de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (BOE 31/12/1996).

¹³⁹ Real Decreto 111/1998, de 30 de enero (BOE 03/02/1998).

¹⁴⁰ Real Decreto 121/1998, de 30 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 1887/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Cultura (BOE 03/03/1998).

¹⁴¹ Véanse las propuestas contenidas por el programa electoral del PP para las elecciones generales de 1996 (Partido Popular 1996, 110).

diseñado por el anterior gobierno, que reforzaba los objetivos de desarrollo tecnológico e innovación y de conexión entre el sistema investigador y la industria (CICYT 1995).¹⁴² El siguiente *Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (2000-2003)*, diseñado por la OCYT, y aprobado en 1999, incidiría aún más en esta línea (CICYT 2000a, 11; 2000b, 15). Por otro lado, la mayor orientación hacia el sector tecnológico y productivo quedó evidenciada también en el crecimiento de los créditos presupuestarios destinados a la innovación (Sanz 1997, 401-402), particularmente el capítulo de ayudas financieras reembolsables (créditos) a empresas destinadas a inversiones en I+D+I.¹⁴³

Durante la vigencia del III Plan Nacional de I+D, la política estatal de fomento de la formación de investigadores mantendría prácticamente estructura que en los anteriores, añadiéndose únicamente en 1996 varios subprogramas al PNFPI.¹⁴⁴ En los programas de becas predoctorales (cuyos criterios generales estaban unificados desde 1992) se producirían pocos cambios, destacando, en la convocatoria de 1997, la apertura de la dirección de las becas a doctores sin vinculación permanente a la universidad o centro de investigación de acogida¹⁴⁵, así como la mayor especificación de los criterios para la elaboración de la relación priorizada de candidatos, y el aumento del máximo de horas docentes impartibles.¹⁴⁶ Más importante sería la nueva segregación de las convocatorias PSFPPI y PNFPI, con la publicación separada en 1999 de la correspondiente a las becas FPU y, a principios de 2000, de la FPI (la última del Programa Sectorial de Promoción General del Conocimiento, que desaparecerían en el Plan Nacional de I+D+I 2000-2003). Ambas introdujeron la novedad de incluir, por primera vez, el baremo de valoración de las candidaturas – por la Comisión Nacional en el caso de las FPI, para la preselección por parte de las universidades en las FPU. También, en las becas FPI, se eliminaría el límite de un becario por convocatoria y proyecto en los que contasen con más de seis investigadores con equivalencia a dedicación plena.

En cuanto a los otros programas predoctorales incluidos en el Plan Nacional, junto a las del Programa Sectorial de I+D Alimentario del MAPA, a partir de 1996 las memorias del Plan comenzarían a recoger las acciones de formación del personal

¹⁴² Por ejemplo, se incluía un nuevo Programa Nacional de Fomento de la Articulación del Sistema Ciencia-Tecnología-Industria (PACTI) como instrumento horizontal de coordinación y los nuevos proyectos estratégicos movilizados, proyectos *ad hoc* de carácter finalista, diseñados para dar respuesta a objetivos concretos de interés para el entorno productivo o las administraciones, y que involucraban a diversos grupos de investigación en su desarrollo.

¹⁴³ Gestionados por el Ministerio de Industria, estos créditos se multiplicaron entre 1997 y 2000 por un factor de 26.4, frente al gasto no financiero, que sólo lo hizo por un factor de 1.31. La partida dedicada al capítulo 8 (gastos financieros) dentro la función 54 (investigación científica y técnica) de los Presupuestos Generales del Estado ascendía en 1996 a 60,55 millones de euros. En 2000, dicha cantidad ascendió a 1599,081 millones de euros. En cuanto al resto de capítulos, la cifra en 1996 era de 1105,543 millones de euros, mientras que en 2000 era de 1449,135. Estos datos han sido proporcionados por la Secretaría General de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda.

¹⁴⁴ Becas de especialización de personal técnico en el Laboratorio Europeo para la Física de Partículas (CERN), que en 1997 se fusionó con el preexistente Subprograma de becas de especialización de la Agencia Espacial Europea, añadiéndose al mismo la convocatoria de becas de especialización en la Oficina Española de Ciencia y Tecnología (SOST) en Bruselas – a partir de 1998 denominadas “becas de especialización en organismos internacionales”, ampliándose también al Laboratorio Europeo de Biología Molecular (EMBL). Estos subprogramas estarían también abiertos a doctores.

¹⁴⁵ A condición, no obstante, de estar codirigidas por un investigador de plantilla.

¹⁴⁶ De 60 a 80 horas por curso, durante los años tercero y cuarto de beca.

investigador del Instituto de Salud Carlos III¹⁴⁷, en sus dos modalidades de “incorporación” (predoctorales) y “perfeccionamiento” (que requerían el título de doctor, maestría, título de especialista o formación académica equiparable). a partir de 1996 continuaría funcionando dentro del paraguas general del III Plan Nacional. Asimismo, tras la integración del Fondo de Investigación Sanitaria en el marco del Plan Nacional en 1994, y la asunción por parte del Instituto de Salud Carlos III de todas las actividades docentes e investigadoras del MSC. Por su parte, las becas del Subprograma de ayudas al intercambio entre industrias y OPIs – renovadas hasta 1997 – pasaron a incluirse dentro del PACTI y ser gestionadas por el MINER. El mismo año de su extinción, en 1999 (MCYT 2001b, 104), se pusieron en marcha, enmarcadas también en el PACTI y dentro del nuevo programa Acciones MIT¹⁴⁸, otro subprograma de becas para tesis doctorales en departamentos de I+D empresas o centros de investigación tecnológica.

Durante esta legislatura se procedió también, en el seno de la OCYT, a la elaboración del *Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (2000-2003)*, que introdujo en su estructura y contenido importantes cambios en relación con los anteriores.¹⁴⁹ En política de formación, esto significaría la desaparición de los PNFPI y el PSFPPU, sustituidos por las Acciones Horizontales de Potenciación de los recursos humanos de I+D+I, donde se incluían los anteriores subprogramas del Plan Nacional – entre ellas las predoctorales FPI y FPU.¹⁵⁰

Finalmente, como venía sucediendo desde hacía casi dos décadas, la política de formación de investigadores del Estado continuaba incluyendo otras acciones ajenas al Plan Nacional, continuando la tendencia hacia la proliferación señalada en el epígrafe anterior. Junto a las becas propias convocadas por el CSIC para la formación en proyectos de investigación, en 1999 todos los ministerios salvo tres (Justicia, Interior y Administraciones Públicas) convocaron algún tipo de beca dirigida a la formación y/o realización de actividades y trabajos de investigación por parte de postgraduados, a las que había que añadir las financiadas por las Cortes Generales (véanse los anexos). Todos estos programas continuaban presentando un alto grado de heterogeneidad en las

¹⁴⁷ Este organismo había asumido, en 1994 todas las actividades docentes e investigadoras del MSC. Véase el Real Decreto 1415/1994, de 25 de junio, por el que se modifica la estructura orgánica del Ministerio de Sanidad y Consumo (BOE 28/06/1994).

¹⁴⁸ Movilidad de Investigadores y Tecnólogos.

¹⁴⁹ Aprobado por el Consejo de Ministros el 12 de noviembre de 1999, el nuevo Plan se confirmaba en sus objetivos estratégicos (CICYT (2000b, 16) como herramienta de coordinación entre las políticas científicas y la innovación tecnológica. En cuanto a su estructura, La estructura del Plan cambió completamente, desapareciendo la distinción entre Programas Nacionales y Sectoriales, que fue sustituida por el establecimiento de tres ejes básicos de actividad. Los dos primeros se correspondían con las denominadas *áreas de actividad prioritarias*: 1) *Áreas Científico-tecnológicas* (dominios de actuación prioritarios ligados al desarrollo de conocimientos propios de una tecnología o disciplina científica, que incluía la investigación básica orientada, gestionadas según el caso por el MINER o el MEC) y 2) *Áreas Sectoriales* (conjunto de actividades de I+D+I orientadas por la demanda empresarial y social, y focalizadas a la resolución de problemas en un determinado sector socioeconómico estratégico, gestionadas por cada uno de los correspondientes ministerios) (CICYT 2000b, 24). El tercer eje estaría formado por el *área de Promoción General del Conocimiento*, que incluía la investigación básica no sujeta a proceso de priorización (CICYT 2000b, 25). Completando esta estructura, el Plan Nacional de I+D+I 2000-2003 preveía la existencia de *acciones horizontales*, relacionadas con actuaciones básicas aplicables a cada una de las áreas de actividad. Estas se dividían en tres categorías: 1) *potenciación de los recursos humanos de I+D+I*; 2) *cooperación internacional*; y 3) *innovación tecnológica, transferencia y difusión de los resultados* de las actividades de I+D a los sectores productivos (CICYT 2000b, 33; 58-60).

¹⁵⁰ Véase el capítulo 6 para detalles sobre estas convocatorias.

condiciones – en algunos casos no pudiéndose considerar verdaderos instrumentos para la formación investigadora.¹⁵¹

V.3. Evolución cuantitativa de la política de formación de investigadores del Plan Nacional (1988-2000): ausencia de un planteamiento estratégico

La política de formación de investigadores del Plan Nacional, junto con la desarrollada por las comunidades autónomas (véase más adelante) fue decisiva para el despegue cuantitativo de los recursos humanos del sistema español de investigación durante la última década del siglo XX. La siguiente tabla muestra cómo el impulso dado por el Gobierno socialista a la política de formación de investigadores desde 1983 se consolidó con la puesta en marcha del Plan Nacional de I+D, alcanzando su punto álgido en 1991.

Tabla 1. Plan Nacional de I+D (1988-1991): programas predoctorales (becarios activos)

	PNFPI			PSFPPI			Total programas
	Formación de Postgrado (predoctoral)			Subprogramas predoctorales			
Año	En España	En el extranjero	Total	Subprograma General de Formación Jóvenes Investigadores	de de	Subprograma de Áreas de Conocimiento	Total
1988	1478	130	1608	2055		0	2055
1989	1800	304	2104	2252		8	2260
1990	1999	408	2407	2368		22	2390
1991	2004	486	2490	2402		47	2449

Fuente: CICYT (1992).

En los años de la segunda fase del Plan (tabla 2), el número decreció el número de becas del PNFPI, afectadas por la disminución experimentada por la partida del Fondo Nacional con que se financiaban. Ello condujo a los responsables ministeriales a una reorientación general de los objetivos del PNFPI, estableciendo como prioridades el mantenimiento del poder adquisitivo de las becas y la estabilización de los investigadores formados anteriormente (CICYT 1994, 101).¹⁵² No obstante, esta

¹⁵¹ La duración establecida algunas becas (como las becas de Formación en proyectos de investigación del ITGE, de un año, prorrogable por otro) parecían estar más bien orientadas a la cobertura de forma flexible y barata de las necesidades de recursos humanos en los proyectos receptores. Otras ayudas estaban destinadas, a financiar estudios de postgrado, independientemente de su carácter investigador o no (ej. becas AECE, Mutis, Colegio de Europa). Por último, en otros muchos casos, el carácter formativo e investigador de las tareas a realizar era bastante difuso, ya que en la convocatoria no se explicitaba ni el contenido de la formación ni de las actividades o proyectos a realizar, quedando su especificación dentro del margen de discrecionalidad de los organismos o unidades administrativas donde deberían incorporarse los beneficiarios. En algunos casos, en este tipo de becas, de las propias convocatorias podía deducirse que la alusión a actividades investigadoras o formativas en las becas no era más que una mera coartada para cubrir tareas realizables por personal laboral en los organismos receptores. Así, por ejemplo, la convocatoria de becas del Congreso de los Diputados no especifica las tareas a realizar, estipulando únicamente estipulando en el apartado de “obligaciones del becario” que éste “llevará a cabo las tareas que se le encomienden en alguna de las dependencias de los Departamentos de Documentación, Biblioteca y Archivo a la que esté adscrito.” Además señala la obligatoriedad de sujeción del becario al horario prácticamente coincidente con el laboral.

¹⁵² Esta reorientación supuso, por ejemplo, la extinción del subprograma becas FPI en el extranjero (la última convocatoria se publicó en 1993), motivada por su mayor coste, pero también por considerarse menos necesarias al incrementarse durante los años anteriores la capacidad formativa de los grupos

disminución del número de becas del PNFPI fue compensada por el crecimiento continuado de las becas del PSFPPI entre 1991 y 1995, dependientes de las partidas propias del Ministerio de Educación y Ciencia.

Tabla 2. Plan Nacional de I+D (1992-1995): programas predoctorales (becarios activos)

	PNFPI			PSFPPI (MEC)			Programa Sectorial de I+D Agrario y Alimentario (MAPA)			Total programas
	Formación de Postgrado (predoctoral)			Subprogramas predoctorales			Becas predoctorales			
Año	En España	En el extranjero	Total	En España	En el extranjero	Total	En España	En el extranjero	Total	
1992	1734	347	2081	2333	39	2372	139	93	232	4685
1993	1444	262	1706	2385	41	2426	96	76	172	4335(*)
1994	1325	132	1457	2492	39	2531	92	46	138	4126
1995	1199	110	1309	2615	38	2653	129	58	187	4149

Fuente: Memorias del Plan Nacional de I+D (varios años).

Nota: (*) Incluye las Becas de Iniciación del Programa de Formación de Personal de I+D en salud (MSC) del Fondo de Investigaciones Sanitarias (FIS)

Respecto al III Plan Nacional (tabla 3) destaca, en primer lugar, en incremento cuantitativo que experimentaron tanto el PNFPI como el PSFPPI en 1997, ya con el PP en el gobierno, aunque sin llegar a los niveles máximos alcanzados en 1991. La disminución observada en 1998 y 1999 en las becas predoctorales del PNFPI es el resultado, más que de una disminución real, del efecto contable producido por la anteriormente mencionada extinción en 1997 del subprograma de becas intercambio industrias-CPI (que en ese año alcanzaba al 50,4 por ciento del total de becas del PNFPI) manteniéndose únicamente las renovaciones. Finalmente, en el año 2000, con la entrada en vigor del Plan Nacional de I+D+I 2000-2003, se produjo una redistribución cuantitativa de las becas dentro del Programa Nacional de Potenciación de Recursos Humanos, entre las becas FPI asociadas a proyectos (herederas de las del PNFPI) y las becas FPU, aunque cuantitativamente el número total de becas, de hecho, desciende ligeramente.

Tabla 3. III Plan Nacional I+D (1996-1999) y Plan Nacional I+D+I (2000-2003) (convocatoria 2000): programas predoctorales

	PNFPI			PSFPPI			PS I+D Agrario (MAPA)	PFP I+D Salud (FIS-MSC)	PACTI	TOTAL
	Formación de Posgrado en España y el Extranjero (predoctoral)			Subprogramas predoctorales			Formación Personal Investigador	Becas Instituto Carlos III	Intercambio Industrias-CPIs	
Año	En España	En el extranjero	Total	En España	En el extranjero	Total	Activos	Activos	Activos	
1996	1170	104	1274	2733	38	2771	126 ϕ	60 \dagger	\emptyset	4231
1997	1377	123	1500	2881	67	2948	144	60 \dagger	\emptyset	4652
1998			681*			2858**	155+	102 \square	220	4016
1999			694*			2848**	152+	81 ϕ	373 ω	4148
2000			1516***			2121****		53 ϕ	277 ω	3967

Fuente: CICYT (varios años) Memorias del Plan I+D.

Notas: * Becas de proyectos del PN; **Incluyen PSPGC y FPU; *** Becas predoctorales FPI del Programa Nacional de Potenciación de Recursos Humanos del Plan Nacional de I+D+I (2000-

españoles. Como contrapartida, en estos años se incrementarían las subvenciones para estancias breves en el extranjero (CICYT 1994, 100).

2003); **** Becas predoctorales FPU del Programa Nacional de Potenciación de Recursos Humanos del Plan Nacional de I+D+I (2000-2003); + Incluye becas de Formación de Postgraduados en colaboración con universidades y otros centros docentes; Φ Incluye sólo predoctorales y postdoctorales en España; † No diferencia becas predoctorales de postdoctorales; ρ Incluye Becas Carlos III y becas Formación en Investigación (BEFI); φ Becas de Formación en Investigación (BEFI); Ø Están incluidas dentro del apartado PNFPI en España (la gestión pasó en el último trimestre de 1996 al MINER); ω Incluye las becas Intercambio Industria-CPIs y la nueva modalidad F2 (realización de tesis doctorales en empresas)

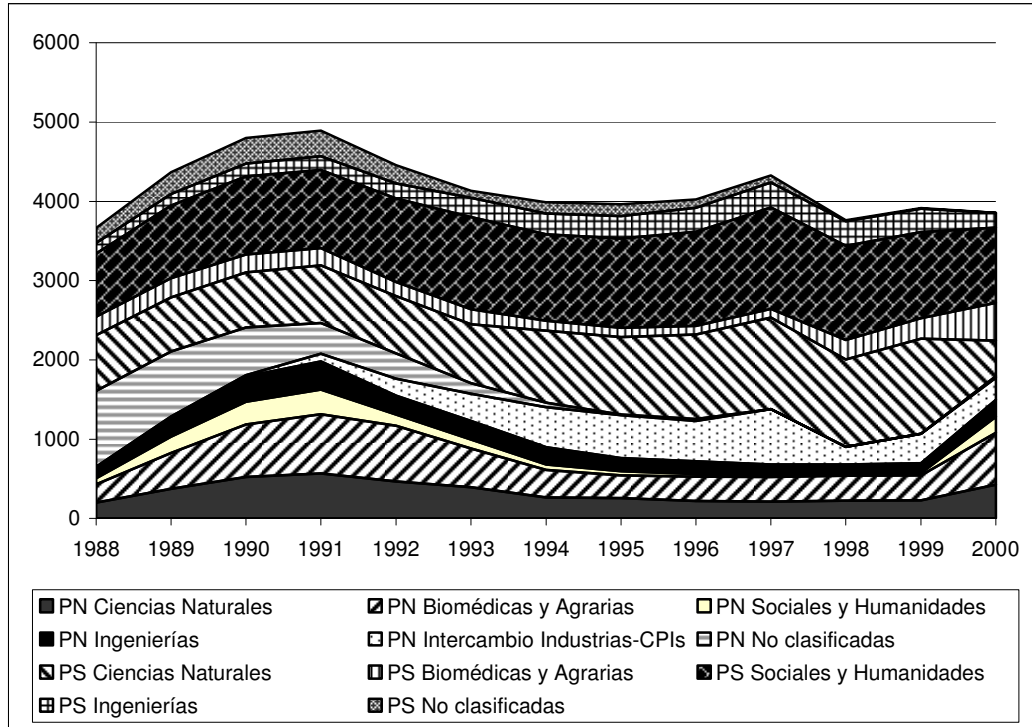
En cuanto a la distribución por áreas de conocimiento (gráfico 2), puede observarse cómo durante la primera fase del Plan Nacional dentro del PNFPI tuvieron preponderancia, por este orden, las áreas de ciencias biomédicas y naturales, muy por encima de las ingenierías y las ciencias sociales (a pesar que el número de becas en estas áreas se incrementó durante todo el período). En contrapartida, las ciencias sociales y humanidades recibieron el mayor número de becas del PSFPPI, seguidas por las ciencias naturales, ocupando las disciplinas biomédicas y agrarias y las ingenierías un lugar secundario. En términos agregados, las ciencias naturales y las sociales y humanidades fueron las áreas con mayor número de becarios en el período 1988-1991. Cada una comprenderá aproximadamente un 25 por ciento del total durante la primera fase del Plan, mientras que las ciencias biomédicas y agrarias incrementaron en este período su participación, fundamentalmente por la expansión que experimentaron dentro del PNFPI. Por el contrario, la reducción de recursos en este programa durante la segunda fase supuso una reducción del peso de estas áreas respecto a las ciencias naturales y las sociales, más importantes dentro del PSFPPI, destacando el crecimiento experimentado por las ciencias naturales en los años 1994 y 1995. No obstante, la reducción en el área de ciencias biomédicas y agrarias quedó compensada por la existencia de programas de formación específicos (FIS e INIA).

En el III Plan Nacional, la distribución por áreas de conocimiento (gráfico 2), en el PNFPI permanecería estable, salvo la mencionada disminución de las becas intercambio empresas-CPI a partir de 1998, continuando el predominio de las Ciencias biomédicas y naturales sobre el resto de áreas (exceptuando las becas en empresas). Por su parte, el PSFPPI siguió desempeñando una función equilibradora al primar en él las ciencias sociales y humanidades (un 41,4 por ciento de media en el período), junto con las ciencias naturales (39,6 por ciento), dejando para las ciencias biomédicas y agrarias un rol menor, que se incrementaría, sin embargo, a partir de 1998.

La reorganización que se produjo con la puesta en marcha del Plan Nacional 2000-2003 supuso una redistribución de las becas por áreas y programas. En general, se mantuvo el predominio en las becas FPI de las ciencias biomédicas y las naturales, duplicándose aproximadamente en ambos casos. Lo mismo sucedió con las becas de ingeniería. Cabe destacar también el incremento experimentado por las becas FPI vinculadas a proyectos en ciencias sociales, que se multiplicaron por 6,3 respecto a las concedidas en el anterior PNFPI. Los incrementos en las FPI conllevaron una disminución paralela de las FPU en las áreas tradicionalmente favorecidas por el PSFPPI, sobre todo en las ciencias naturales – en 2000 sólo supusieron un tercio de las concedidas un año antes – y también, aunque en menor medida, en ciencias sociales. En cambio, las becas FPU en ciencias biomédicas y agrícolas experimentaron un extraordinario crecimiento, casi duplicando su número en relación con el programa FSFPPI en 1999. En términos agregados, la distribución de becas predoctorales permanecería estable con respecto a años anteriores en ciencias sociales (28,5 por ciento en 1999 y 29,7 en 2000) y en ingenierías (10,6 en 1999, y 10,4 por ciento en 2000). En cambio, se advierte una

reorientación de las prioridades, favoreciéndose las ciencias biomédicas (que pasaron del 14,6 en 1999 al 24,3 por ciento del total en 2000) en detrimento de las ciencias naturales (que se reducen del 36,4 al 22,7 por ciento).

Gráfico 2. Programas predoctorales (PNFPI y PSFPP): distribución por áreas de conocimiento



Fuente: Memorias del Plan Nacional de I+D (varios años).

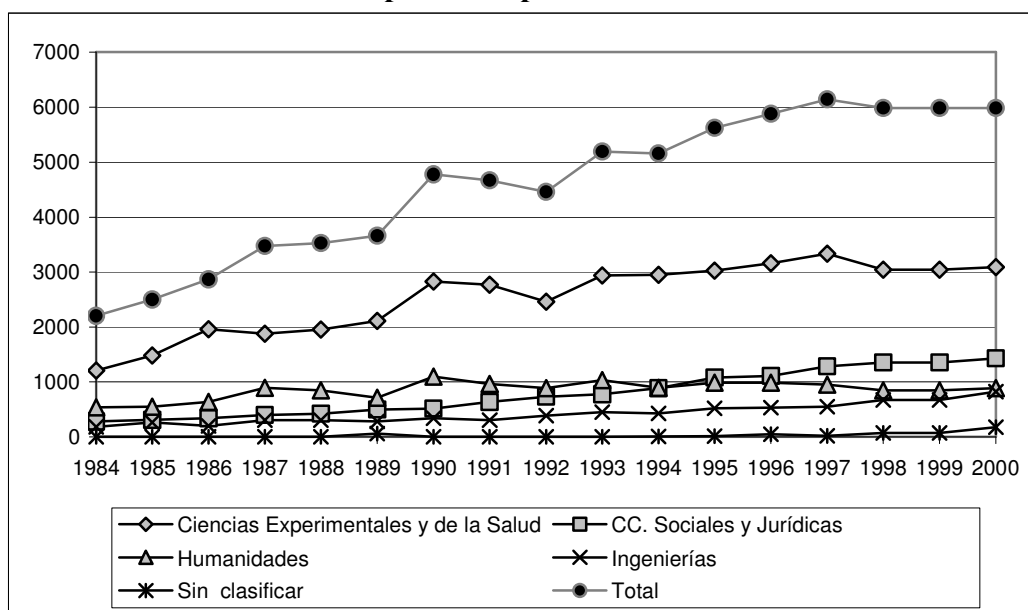
Nota: Las becas no clasificadas incluyen el subprograma de líneas complementarias del PNFPI y el de investigación sobre el deporte.

Finalmente, el gráfico 3 ofrece una idea aproximada del impacto cuantitativo de la política de formación de investigadores sobre el sistema. Aunque los datos disponibles no permiten calibrar el efecto neto de la política del Plan sobre el crecimiento de tesis doctorales (por ejemplo, habría que tener en cuenta también el efecto de las políticas regionales puestas en marcha durante estos años), el gráfico sugiere dicho impacto (diferido cuatro o cinco años, tiempo medio en la elaboración de la tesis). Por áreas de conocimiento, en términos absolutos el mayor crecimiento lo experimentarían las ciencias experimentales y de la salud – que pasan de 1957 tesis leídas en 1988 a 3092 en 2000, esto es, un incremento entre ambos años del 58 por ciento. En términos relativos, sin embargo, el crecimiento más espectacular se produce en el área de ciencias sociales y jurídicas, donde el número de tesis leídas se multiplica por 3,4 entre 1988 y 2000 (de 422 a 1431). También se multiplican por 2,7 las tesis en ingenierías, aunque el número en términos absolutos sigue por debajo del resto de grandes áreas. Finalmente, el número de tesis en humanidades se ha mantenido prácticamente estancado en todo el período.

Una cuestión importante es si, de acuerdo con lo manifestado reiteradamente en las diferentes ediciones del Plan Nacional, el diseño de la política de formación de investigadores obedecía a un planteamiento estratégico global de la política de recursos humanos en la investigación, donde el PNFPI aparecía como instrumento

racionalizador, destinado a impulsar los recursos humanos en las áreas prioritarias del Plan Nacional. La primacía cuantitativa del PSFPPI (sobre todo durante la etapa de reducción de recursos económicos a partir de 1991) y el énfasis en áreas no consideradas prioritarias por el Plan llevan a concluir, sin embargo, que *la política diseñada acabó respondiendo, sobre todo, a las demandas generales del sistema investigador*, especialmente en el contexto de una universidad que durante la primera mitad de los noventa continuará en expansión.

Gráfico 3. Tesis doctorales aprobadas por áreas de conocimiento



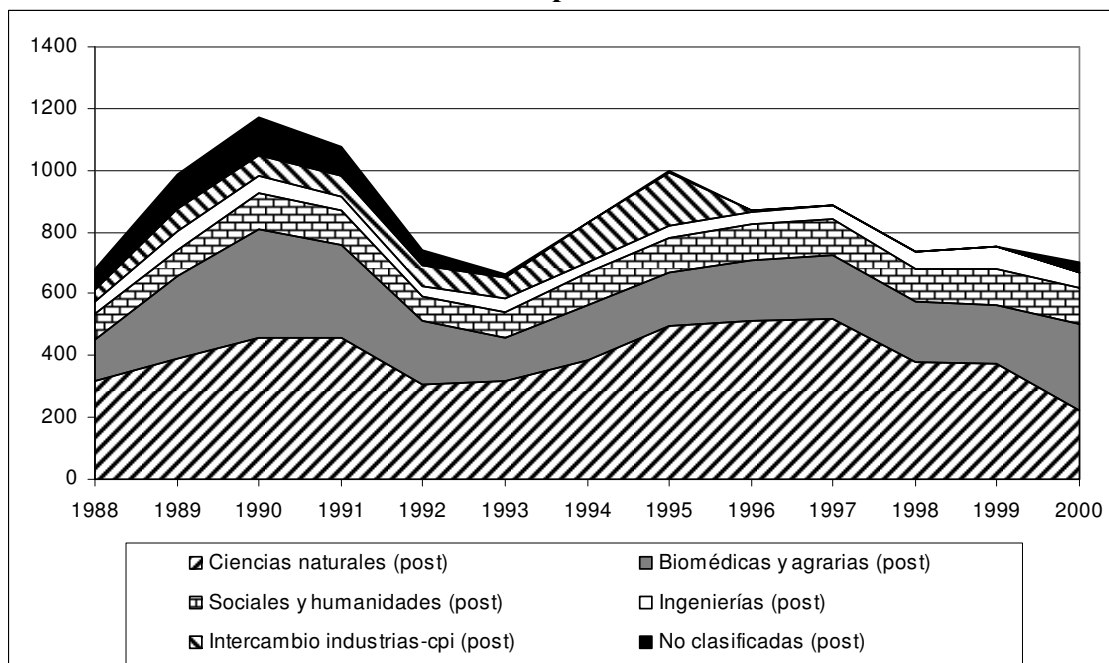
Fuente: INE (varios años) Estadística de la Enseñanza Superior en España.

Nota: Cada año corresponde al de inicio del curso (por ejemplo 1984 = curso 1984-1985).

Otro aspecto relacionado es el ajuste entre las políticas de oferta y demanda. Comparando el gráfico 4 (becas postdoctorales del Plan Nacional) con el 2, se observa el claro predominio cuantitativo de la política de formación frente a la de perfeccionamiento, así como la diferente distribución por áreas de conocimiento. Así respecto a su proporción en los programas predoctorales, las ciencias biomédicas y naturales están claramente sobrerrepresentadas en la etapa postdoctoral frente a las humanidades, ciencias sociales e ingenierías. Estas diferencias de distribución se mantienen también si se considera el número de tesis leídas en cada área de conocimiento el curso anterior (gráfico 5).

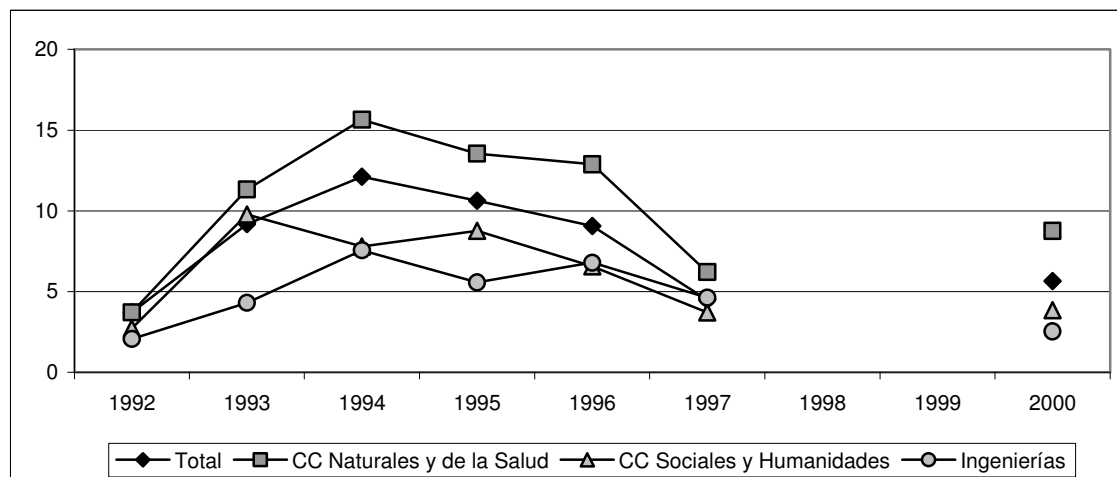
De este modo, la política de perfeccionamiento postdoctoral del Plan Nacional cubriría sólo de manera limitada la demanda potencial. Tampoco fue compensado por la aparición en estos años de programas postdoctorales en las comunidades autónomas (véase posteriormente). Esto incidiría de manera directa en un agravamiento de los problemas de absorción del personal formado que venían dándose en los centros públicos de investigación desde la década de 1970 (véase anteriormente) y que, durante la década de 1990 acabarían afectando también al ámbito de la universidad. Este contexto sería crucial en la explicación del surgimiento y la expansión de la protesta de los investigadores en formación durante 1999 y 2000 (véase el capítulo siguiente).

Gráfico 4. Evolución de las becas postdoctorales del Plan Nacional.



Fuente: Memorias del Plan Nacional de I+D (varios años)

Gráfico 5. Becas postdoctorales de nueva concesión dentro del Plan Nacional (PNFPI y PSFPPI) respecto a las tesis leídas el curso anterior (porcentajes)



Fuentes: Memorias del Plan Nacional (varios años); INE (varios años) Estadística de la Enseñanza Superior en España.

Nota: Sólo los años con datos disponibles. Las becas postdoctorales del Subprograma de Intercambio Empresas-CPIs se contabilizan sólo en el total.

En todo caso, lo anterior refleja una de las principales características en el diseño de la política de formación y perfeccionamiento de investigadores a lo largo de las diferentes ediciones del Plan Nacional de I+D: *su aislamiento de una estrategia global de gestión de los recursos humanos en investigación*, que conjugase las medidas de ‘oferta’ (fomento de la formación) con una política de ‘demanda’ dirigida a gestionar y facilitar la inserción futura en el sistema académico-investigador de los recursos humanos formados. De este modo, la política de formación de investigadores del Plan Nacional venía a reproducir un problema congénito a toda la política de formación de investigadores anterior, que había sido detectado ya en los años sesenta,

tal y como se ha señalado anteriormente en este capítulo. La razón principal de ello era la inexistencia en la base del Plan – como en la política anterior – de una teoría causal que tuviese en cuenta la relación entre oferta y demanda.¹⁵³ Una situación, por otra parte, motivada tanto por la ausencia de información¹⁵⁴ como, sobre todo, porque no se consideraba una prioridad.¹⁵⁵

V.4. El doctorado entre 1996 y 2000

En el momento en que el PP llegó al gobierno seguía vigente la regulación del doctorado aprobada en 1988 que, desde entonces, no había experimentado ninguna modificación. Sí se habían puesto en marcha iniciativas que habían tratado de mejorar los resultados, como las *Ayudas para programas de doctorado de calidad* del MEC. Estas ayudas, convocadas, con carácter experimental, por primera vez en 1994¹⁵⁶ y concedidas sobre una base competitiva, estaban destinadas a ofrecer financiación adicional para aquéllos programas de doctorado considerados de calidad superior y fomentar la movilidad y la colaboración interuniversitaria en el tercer ciclo. En 1998 acabarían institucionalizándose¹⁵⁷, tomando la forma de ayudas a la movilidad del profesorado universitario, español y extranjero para participar en programas de doctorado. No obstante, el principal problema de este programa sería su reducida magnitud en términos presupuestarios.¹⁵⁸ En 2000 las ayudas se ampliaron a los

¹⁵³ Como señala uno de los principales responsables de la política científica entre 1982 y 1988: “Un problema que arrastramos siempre – y que luego se ha venido, probablemente, agudizando más – es que no existía ninguna una estrategia de formación que tuviese que ver con la incorporación de este personal. *La idea era formar, formar, formar. ¿Qué es lo que había detrás? Una idea un poco irreal, utópica, de que un sistema que crecería ya iría después incorporando.* De ahí arrastramos los lodos de toda la situación posterior. (...) Y luego, de lo que sí éramos conscientes – *porque todos habíamos aprendido y nos habíamos formado con un programa de formación de personal investigador que se inicia en los sesenta* – que, si España iba a modernizarse, iba a desarrollarse – sistema universitario, sistema investigador, idealmente sistema productivo ligado a innovación y tecnología – pues iba a necesitar recursos humanos. Ese era el principio. Y no hubo hasta finales de los ochenta mucho análisis reflexivo al respecto” (Muñoz, entrevista 08/07/2004; énfasis añadido).

¹⁵⁴ “En los ochenta (...) disponíamos de muy poca información, muy poca experiencia, de pocos ejemplos. (...) Lo más que sabíamos en los ochenta aquí sobre política científica pues era, primero, que los indicadores que teníamos eran, además de insuficientes, probablemente incorrectos; que se gastaba poquísimo; que había muy poca coordinación, dentro del poco gasto y poco esfuerzo, entre ministerios” (Muñoz, entrevista 08/07/2004).

¹⁵⁵ “Tampoco, en los países en general con lo que uno busca las referencias o las comparaciones, esto no estaba manejado. *No se debatió mucho estas cuestiones, puesto que no se consideraba un elemento fundamental en la discusión sobre política científica.* La política científica estaba, por un lado, en la idea de que había que dotarla de elementos organizativos que permitieran que una actividad que no ha estado en la agenda política, entrara en la agenda política. (...) [Organizaciones internacionales como] UNESCO y OCDE *tampoco se habían planteado la cuestión de los recursos humanos*” (Muñoz, entrevista 08/07/2004; énfasis añadido). En este sentido, recuérdese lo señalado en el primer capítulo sobre cómo sólo a partir de finales de los ochenta comenzó a haber un interés en estas organizaciones por la formación de investigadores (véase Blume 1995).

¹⁵⁶ Resolución de 26 de septiembre de 1994, de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, por la que se convocan, con carácter experimental, ayudas para Programas de doctorado de calidad (BOE 03/10/1994).

¹⁵⁷ Resolución de 14 de mayo de 1998, de la Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación Científica, por la que se convocan ayudas para favorecer la movilidad del profesorado en los programas de Doctorado de las Universidades públicas, con el objeto de potenciar la calidad de la formación del alumnado del tercer ciclo y de los grupos de investigación y docencia (BOE 27/05/1998).

¹⁵⁸ En 1998, las ayudas financiaron a 171 profesores, en 40 programas de doctorado, con un gasto total de 38 millones de pesetas (MCYT 2001a, 107).

estudiantes de doctorado¹⁵⁹, de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 del Real Decreto 778/1998, en el que se establecía un nuevo marco regulador de los estudios de tercer ciclo.¹⁶⁰

Concebida según su preámbulo como una profundización “en determinados aspectos con los que tratar de alcanzar los objetivos planteados” en su momento por la LRU, la norma buscaba, en primer lugar, el establecimiento de un sistema de normas e incentivos para conseguir un aumento de la calidad de los programas y la reducción de la atomización existente, mediante el fomento del crecimiento en escala y la cooperación interdepartamental, interdisciplinar e interuniversitaria.¹⁶¹ También reorganizaba la estructura de los programas, dividiéndolos en dos períodos – uno de docencia y otro de investigación tutelada¹⁶² tras cuya superación (evaluada en conjunto por un tribunal), el doctorando obtenía el Diploma de Estudios Avanzados (DEA), homologado en todas las universidades, que certificaba la suficiencia investigadora.

El Real Decreto también reformaba la regulación del período de tesis, con el objeto de “conseguir un mayor rigor científico”. Entre los cambios introducidos estaba la ampliación de la posibilidad de dirigir la tesis a cualquier doctor vinculado a la universidad, o ajeno a ésta, si lo autorizaba la comisión de doctorado; la eliminación de los plazos para la presentación de la tesis; la modificación de la composición y el procedimiento de designación del tribunal;¹⁶³ o el procedimiento de valoración por éste del trabajo de investigación.¹⁶⁴

Otra novedad importante en la regulación del doctorado durante la segunda mitad de la década de los noventa fue la implementación sucesiva por las distintas universidades españolas de la *mención de “Doctorado Europeo”*. Surgida a iniciativa del Comité de Enlace de las Conferencias Nacionales de Rectores o Presidentes de Universidades de los países miembros de la Unión Europea en 1991 (formalizada en la Declaración de marzo de 1993), la mención trataba de añadir un elemento adicional de calidad al título de doctor. La regulación concreta de los requisitos quedaba en manos

¹⁵⁹ Orden de 6 de julio de 1999 (BOE 04/08/1999).

¹⁶⁰ Real Decreto 778/1998, de 30 de abril por el que se regula el tercer ciclo de estudios universitarios, la obtención y expedición del título de Doctor y otros estudios de postgrado (BOE 31/05/1998).

¹⁶¹ Para ello, se establecían, entre otras medidas, un número mínimo de alumnos por programa (no inferior a 10), el reconocimiento explícito de la posibilidad de desarrollar programas interdepartamentales, la posibilidad de habilitar presupuestos especiales para su financiación, o la inclusión de las clases y los trabajos de doctorado en el cómputo de la actividad docente del departamento y el profesorado.

¹⁶² En el período de docencia, el doctorando debería completar un mínimo de 20 créditos de los 32 totales, de los que 15 corresponderían a cursos o seminarios de contenidos fundamentales de la disciplina. Para evitar la atomización del programa, se establecía, además, un número mínimo de tres créditos por curso. Después de superar esta fase, se pasaba a la de investigación tutelada, cuyos 12 créditos como mínimo habían de obtenerse a través de la realización de uno o más trabajos de investigación.

¹⁶³ Sus cinco miembros serían designados por la comisión de doctorado de entre diez especialistas propuestos por el departamento, con un informe razonado de idoneidad sobre cada uno de ellos y tras ser oídos el director de la tesis y los especialistas que estime la comisión. Se eliminaba también el requisito de que tres de los miembros hubieran de pertenecer a universidades españolas, permitiéndose además, excepcionalmente, que el tutor o director formase parte del tribunal en las tesis presentadas en programas de doctorado conjuntos con universidades extranjeras.

¹⁶⁴ Una vez constituido el tribunal, cada miembro debía emitir un informe razonado sobre la tesis presentada, a la vista de los cuales la comisión decidía sobre la procedencia de la defensa pública de la tesis. El procedimiento habitual para ésta se mantenía, pero cambiaba el sistema de calificaciones, ampliándose la categoría anterior de ‘apto’ a las de ‘aprobado’, ‘notable’ y ‘sobresaliente’.

de de cada universidad aunque, en general, suponía la adición de una serie de requisitos a que reforzaban la dimensión internacional (europea) del doctorado, como que el proceso de elaboración de la tesis hubiera tenido lugar, en parte, en otros países europeos, que profesores de centros europeos avalasen su contenido, la presencia de, al menos, un doctor con vinculación en un centro europeo, en el tribunal de tesis, o que parte de la lectura de la tesis tuviese lugar en otro idioma europeo.

No obstante, los cambios normativos y a las medidas para fomentar su calidad no consiguieron acabar con los problemas endémicos del doctorado en España. Un informe realizado en 2001 por un comité de expertos (Valcárcel 2002) subrayaba la continuidad de la atomización en los programas¹⁶⁵, de la baja tasa de alumnos matriculados¹⁶⁶, el escaso porcentaje de éstos que obtenía el DEA y luego leía la tesis¹⁶⁷, la exigua financiación, la insuficiencia de los incentivos ofrecidos al profesorado encargado¹⁶⁸ o la falta de rigurosidad en los procedimientos de evaluación.¹⁶⁹

V.5. La política de formación de investigadores en las comunidades autónomas

La Constitución de 1978 establecía en materia de investigación un reparto de competencias entre el Estado y comunidades autónomas. A diferencia de lo ocurrido con otras competencias – y dejando aparte el traspaso de las universidades – en materia de política de I+D, salvo en el caso del INIA, no hubo por parte del Estado transferencia de recursos hacia las administraciones autonómicas (Fernández Carro 2002, 295), por lo que el desarrollo de las políticas autonómicas de I+D iba a depender, básicamente, de las preferencias y disponibilidades de recursos existentes en cada comunidad (Cruz, Sanz y Romero 2004, 39). A lo largo de la década de 1980, pero sobre todo durante la de los noventa, las comunidades autónomas fueron desarrollando sus propias políticas

¹⁶⁵ Según el informe de Hernández Armenteros (2000), las universidades españolas ofrecían en 1998 un total de 2559 programas de tercer ciclo (incluyendo programas de doctorado y otros postgrados), frente a un total de 2213 títulos de segundo ciclo. En el curso 2000-2001, según los datos procedentes de una encuesta aplicada a las comisiones de doctorado de las universidades (Valcárcel 2002, 78 y ss.), el número medio de programas de doctorado por universidad era de 43, el 71 por ciento de los cuales eran monodepartamentales.

¹⁶⁶ Los datos anuales de la *Estadística de la Enseñanza Universitaria en España* publicados por el INE indican que, entre 1986 y 2001 el porcentaje de matriculados en el doctorado sobre el total de las universidades había crecido sólo del 2,5 al 4,7.

¹⁶⁷ La proporción de los que habían obtenido el DEA desde la entrada en vigor del Real Decreto era del 9,5 por ciento, algo que, según los autores, “[podría] atribuirse a una situación coyuntural debida al escaso tiempo transcurrido desde la publicación del nuevo marco regulador” (2002, 25). En cambio En cambio, en cuanto al número de tesis finalmente leídas respecto a los matriculados en seguía siendo tan bajo (10,6 por ciento en 2003) seguía siendo prácticamente el mismo que el mantenido durante toda la década de 1990, de acuerdo con los datos de la estadística oficial del INE.

¹⁶⁸ En este sentido, en el informe se apuntaba que, en 2001 (tres años después de que el Real Decreto 778/1998 estableciera el reconocimiento académico de las actividades formativas del doctorado), sólo un 35 por ciento de las universidades tenían equiparados los créditos del doctorado con los impartidos en el 1er y 2º ciclo, mientras que en un 54 por ciento la labor docente en el doctorado (cursos y tutorías) era sólo parcialmente reconocida. Además, en un 41 por ciento de las universidades la labor docente e investigadora implícita en la dirección de tesis doctorales no era reconocida (Valcárcel 2002, 82).

¹⁶⁹ Un 47 por ciento de las comisiones de doctorado consideraba que la evaluación de los alumnos en los cursos era poco rigurosa, porcentaje que bajaba hasta el 30 para el caso de las tesis doctorales (Valcárcel 2002, 86-87). Por otro lado, sólo en algo más de la mitad de las universidades (52 por ciento) los consejos de departamento realizaban una evaluación previa de las tesis presentadas y, en la mayoría de los casos (un 75 por ciento) tampoco existía una evaluación del profesorado de los cursos por parte de los alumnos ni de los directores (en el 90 por ciento de los casos). En cuanto a las comisiones de doctorado, el 78 por ciento no utilizaban indicadores para evaluar el doctorado (Valcárcel 2002, 29-31).

de I+D. Así, en la primera mitad de la década de 2000, prácticamente todas las regiones tenían en marcha su propio plan regional de I+D o equivalente (Tortosa 2006, 76-77).

Las medidas en el ámbito de la formación de investigadores constituyeron una de las primeras manifestaciones (si no la primera) de las incipientes políticas de I+D autonómicas. Como muestra el cuadro 1, una buena parte de las comunidades comenzó a financiar becas a mediados de los años ochenta, a través de las respectivas consejerías de agricultura, en virtud del traspaso de competencias del INIA, mucho antes incluso de que emprendiesen una auténtica política regional de I+D. De este modo, en 1987 el número de becarios de investigación financiados por las comunidades autónomas llegaba a los 1998, incrementándose en 1991 hasta los 3300 (un incremento, pues del 65 por ciento) (CICYT 1992, 261).¹⁷⁰

A principios de la década de 1990, la proliferación de estas políticas en el nivel autonómico supuso la creación de los respectivos subsistemas de decisión – fundamentalmente en torno a una única consejería (que variaba según autonomías: Educación, Presidencia, Cultura, etc.) (Larraga et al. 1993, 91-92).¹⁷¹ En cuanto a su coordinación con la del Plan Nacional, la tónica era la subsidiariedad de las convocatorias autonómicas respecto a las de la Administración del Estado, “continuando una administración donde termina la otra, o acometiendo acciones tan específicas que interesan exclusivamente a una determinada región” (Lárraga et al. 1993, 86)¹⁷², no existiendo una coordinación explícita, con el consiguiente riesgo de duplicidades y pérdida de eficacia (Larraga et al. 1993, 94).

El cuadro 3 muestra, precisamente, para comienzos del siglo XXI, el escenario que Larraga y sus colaboradores comenzaban a entrever cuando escribieron su artículo. Así, en muchos casos, las comunidades autónomas acabaron por duplicar los programas de recursos humanos existentes en el Plan Nacional (becas predoctorales, postdoctorales y de reincorporación de doctores) sin buscar ninguna complementariedad.

Cuadro 1. Programas de becas de formación y perfeccionamiento de investigadores en las Comunidades Autónomas en 2000

Primer programa de becas predoctorales (año y consejería)	Plan Regional de Investigación	Programas de formación de investigadores
<i>Andalucía</i>		
1985 (Consejería Educación)	III Plan Andaluz de Investigación (PAI 2000-2003)	Programa horizontal Formación de personal técnico e investigador: becas predoctorales (Programa titulaciones, sectorial y otros programas)
		Programa horizontal Formación de personal técnico e investigador: becas postdoctorales
		Programa horizontal Formación de personal técnico e investigador (Becas de personal

¹⁷⁰ El dato de 1991 es una estimación incluida en la Memoria del Plan Nacional de I+D para ese año. No se distinguen entre programas predoctorales y postdoctorales. Otras fuentes (Larraga, Hortal y Mendizábal 1993, 88) manejan una cantidad de becarios de investigación autonómicos para 1991 de 3720.

¹⁷¹ Las excepciones eran Castilla-La Mancha, Cantabria y Extremadura, donde no estaban establecidas de manera sistemáticas estas ayudas. En el caso del País Vasco, eran varias las consejerías competentes: Educación, Industria, Presidencia y Urbanismo y Vivienda. Para más detalles, véase Larraga et al. (1993, 101-106).

¹⁷² La excepción era el País Vasco, donde desde un principio desarrolló una activa política de formación de tecnólogos orientada al apoyo de la industria regional, ajena a los objetivos planteados en el Plan Nacional.

Capítulo 3. Desarrollo histórico de la política de formación

			de apoyo a la investigación)
<i>Aragón</i>			
1985 (Consejería de Agricultura)			Becas predoctorales
			Becas 'Ramón y Cajal' (estudios de doctorado)
<i>Baleares</i>			
1988 (Consejería de Educación)	I Plan de Investigación y Desarrollo Tecnológico de las Illes Balears (2001-2004)		Becas de formación para personal de I+D (predoctorales)
			Becas de formación para personal de I+D (personal técnico y de apoyo a la investigación)
<i>Canarias</i>			
1984 (Agricultura y Educación)			Formación de personal investigador (tesis doctorales)
			Formación de personal investigador (becas OTRI)
			Becas para estancias en otros centros
<i>Cantabria †</i>			
s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
<i>Castilla-La Mancha</i>			
1985 (Agricultura)	I Plan Regional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (PRICYT) (2000-2003) y Plan Regional de Innovación de Castilla-La Mancha (PRICAMAN)		Programa de capacitación de los recursos humanos (PRICAMAN): Formación de tecnólogos, técnicos especialistas y gestores en gestión de la innovación
			Programa de capacitación de los recursos humanos (PRICAMAN): Incorporación y movilidad de tecnólogos y de técnicos especialistas.
			Becas para la formación de personal investigador (tesis doctorales)
			Becas para estancias predoctorales en universidades o centros reconocidos en el extranjero
			Becas posdoctorales en universidades o en centros reconocidos de investigación fuera de la Comunidad de Castilla-La Mancha
			Ayudas para financiar la contratación de personal investigador para la realización de proyectos singulares con el fin de incorporar a doctores cualificados a universidades y centros de investigación
<i>Castilla León</i>			
1984 (Consejería de Bienestar Social)	Plan Tecnológico Regional (PTR) (1997-2000)		Actividades para la potenciación de recursos humanos (becas en actividades I+D+I empresas) Consejería de Industria, Comercio y Turismo
			Becas de investigación (Consejería de Educación y Cultura)
<i>Cataluña</i>			
1980 (Agricultura)	III Plan de Investigación de Cataluña (2001-2004)		Subprograma de formación de personal investigador: Formación en Cataluña
			Subprograma de formación de personal investigador: Becas predoctorales con dedicación completa para la realización de tesis doctorales
			Subprograma de formación de personal investigador: Formación fuera de Cataluña
			Subprograma de formación de personal investigador: Ayudas para estancias en el extranjero de estudiantes de doctorado
			Subprograma de formación de personal investigador: Ayudas para estancias posdoctorales en el extranjero.
			Subprograma de formación de personal investigador: Apoyo a la creación y mantenimiento de programas de doctorado de excelencia
			Subprograma de incorporación de investigadores y técnicos: Incorporación al Sistema Catalán de Ciencia y Tecnología de investigadores jóvenes y de investigadores con una reputación internacional establecida
			Subprograma de incorporación de investigadores y técnicos: estancias posdoctorales en Cataluña de investigadores jóvenes de todo el mundo
			Subprograma de incorporación de investigadores y técnicos: Dotaciones para técnicos y otro personal de apoyo a la investigación
<i>Comunidad Valenciana</i>			
1985 (Consejería Agricultura)	Plan Valenciano de Investigación Científica, Desarrollo tecnológico e Innovación (PVIDI) (2001-2006)	Programa de Progreso General de la Ciencia: Acciones de Formación del Personal Investigador	Subprograma de Formación de personal investigador de carácter predoctoral
			Ayudas de corta duración para la reincorporación de personal investigador
			Ayudas de incorporación de doctores a centros de investigación
		Programa de Progreso	Subprograma de Personal técnico en formación (TIR)

		General de la Ciencia: Acciones de Formación de Personal Técnico	Subprograma de Personal técnico de apoyo (PTA)
		Programa de Innovación, Desarrollo y Transferencia de Tecnología	Subprograma de Formación de personal investigador y capacitación tecnológica de los recursos humanos de la empresa
		Programa de Medio Ambiente	Acción de potenciación de los recursos humanos ligada a grupos de calidad y competencia contrastada
		Programa de Infraestructuras y Ordenación del Territorio	Acción de formación de personal investigador
		Programa de Cultura y Sociedad	Acción de potenciación de los recursos humanos de la investigación
		Programa de Socioeconomía	Acciones de impulso a la formación en investigación básica y orientada
<i>Extremadura</i>			
1984 (Consejería de Educación y Universidad de Extremadura)	I Plan Regional de I+DT de Extremadura (I.PRI+DT)	Becas de iniciación	
		Becas predoctorales	
		Becas postdoctorales	
		Becas de reincorporación	
<i>Galicia</i>			
1988 (Consellería de Educación)	I Plan Gallego de Investigación y Desarrollo Tecnológico (1999-2001)	Becas predoctorales	
		Becas de formación de doctores en grupos de investigación	
		Becas de tercer ciclo	
		Becas para la realización de prácticas en el CESGA (Centro de Supercomputación de Galicia)	
		Becas de incorporación de titulados superiores a centros tecnológicos	
		Becas para personal auxiliar de investigación (técnicos especialistas de FP2)	
<i>La Rioja</i>			
1985 (Consejería de Medio Ambiente)	I Plan Riojano de I+D+I (1999-2002)	Becas predoctorales	
		Becas postdoctorales	
<i>Madrid</i>			
1986 (Consejería de Educación)	III Plan Regional de Investigación Científica e Innovación Tecnológica (PRICIT) (2000-2003)	Becas de formación de personal investigador	
		Becas posdoctorales	
<i>Navarra</i>			
1982 (Diputación Foral) *	Plan Tecnológico de Navarra 2000-2003	Ayudas de formación y perfeccionamiento: Cursos de Doctorado para la adquisición de la Suficiencia Investigadora	
		Ayudas de formación y perfeccionamiento: Elaboración de tesis doctorales	
		Ayudas de formación y perfeccionamiento: Perfeccionamiento técnico, metodológico y científico de doctores.	
		Ayudas de formación y perfeccionamiento: Profundización monográfica a través de la participación en el desarrollo de proyectos de investigación de interés preferente para Navarra.	
<i>País Vasco</i>			
1980 (Consejería de Educación)	Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación (2001-2004)	Becas de formación de Investigaciones: Predoctorales	
		Becas de formación de Investigaciones: Postdoctorales	
		Becas de formación de Investigaciones: Reincorporación	
		Recuperación en los Centros Tecnológicos de investigadores y tecnólogos formados en el extranjero	
		Becas de formación de tecnólogos en Centros Tecnológicos	
		Estancias de Investigadores y Tecnólogos de Agentes de la Red Vasca de Tecnología e Innovación en centros de excelencia del extranjero	
<i>Principado de Asturias</i>			

1990 **	II Plan Regional de Investigación	Formación de personal investigador
		Ayudas para estancias breves en otros centros de investigación
		Ayudas a centros de investigación de recepción de becarios predoctorales
		Becas a doctores (perfeccionamiento y reincorporación)
<i>Región de Murcia</i>		
1996 (Fundación Séneca) ***	Plan Regional de Investigación, Desarrollo Tecnológico y del Conocimiento de la Comunidad Autónoma de Murcia. Programas gestionados por la Fundación Séneca	Becas predoctorales para formación de personal investigador de la Consejería de Cultura y Educación
		Becas de formación, predoctorales y posdoctorales de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente.
		Becas de formación investigadora en xenotransplantes de la Consejería de Sanidad y Política Social.
		Bolsa de viaje para becarios de formación del personal investigador de la Fundación Séneca.
		Becas del Instituto de Fomento de la Región de Murcia asociadas a proyectos de investigación aplicada.
		Becas del Instituto de Fomento de la Región de Murcia asociadas a la realización de proyectos de investigación y desarrollo aplicado de interés para Centros Tecnológicos.
		Becas asociadas a la realización de proyectos de investigación en grupos de alto rendimiento.
		Becas para la formación posdoctoral de personal investigador
		Becas para la incorporación de investigadores a la Comunidad Autónoma de Murcia

Fuente: Elaboración propia a partir de CICYT (2002), CICYT (2003), Gobierno Vasco (2001), Generalitat Valenciana (2001) y convocatorias publicadas en boletines oficiales regionales.

Los datos de Aragón, Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana y País Vasco corresponden a 2001. † El primer Plan Regional de I+D+I de Cantabria (2006-2010) se aprobaría en 2005. s.d. = Sin datos; * Navarra: Becas Investigación Aplicada. Orientación hacia la empresa (Reglamento ayudas); ** Asturias: convocatoria del I Plan Regional de Investigación de Asturias; *** Murcia: no hay información sobre becas antes a esta fecha.

No obstante, aún existiendo un solapamiento entre los programas regionales y los estatales, la política autonómica de fomento de la formación de investigadores desempeña un papel positivo desde un punto de vista cuantitativo, al sumar esfuerzos a la creación de recursos humanos para la investigación. En muchos casos, las becas regionales se han convertido en una alternativa a los programas nacionales para aquéllos que quieren iniciarse en la investigación, perfeccionar estudios o reintegrarse en el sistema nacional de investigación, posibilidades que no tendría de no existir estos programas regionales.

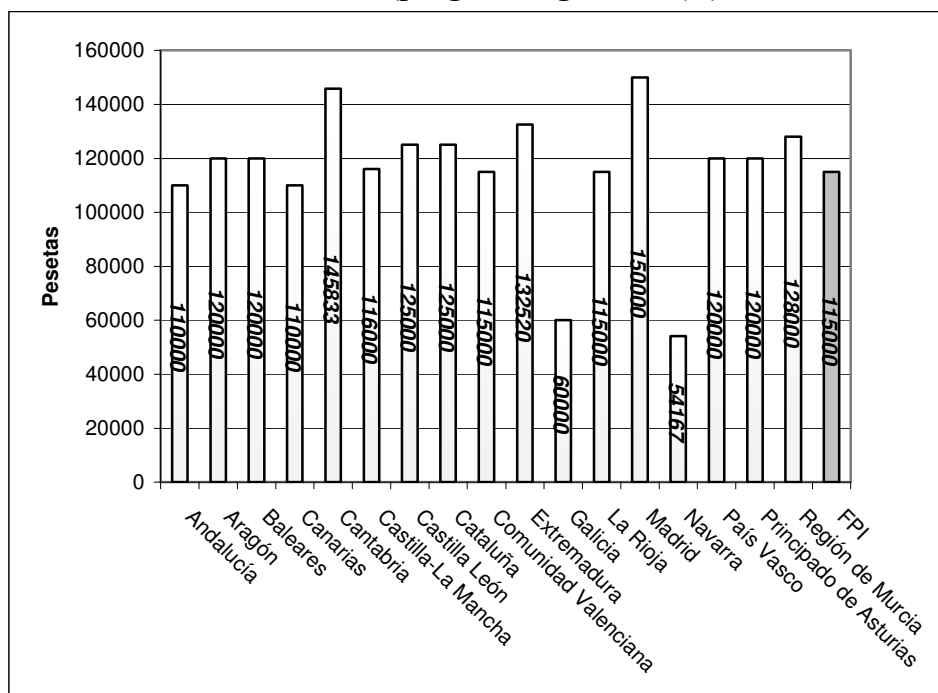
El examen del diseño de las convocatorias de becas predoctorales de las comunidades autónomas en el año 2000 y su comparación con las estatales permite obtener una visión más precisa. En algunos casos (Andalucía, Aragón, Cataluña, Castilla-La Mancha, Castilla León, Comunidad Valenciana, Extremadura, La Rioja, Madrid, Principado de Asturias, Región de Murcia) las convocatorias son muy similares en sus condiciones.¹⁷³ Por el contrario, en otras comunidades autónomas el diseño difiere de las estatales. En las becas del País Vasco, se permitía la posibilidad de compatibilizar la beca con un contrato de docencia (de hasta 4 horas semanales) y los pagos eran trimestrales. Esta diferencia de diseño suponía, en algunos casos, el establecimiento de condiciones más restrictivas. Por ejemplo, las de la Comunidad de

¹⁷³ El 'paquete básico' de las FPI sería, por ejemplo: cuatro años de duración, pagos mensuales, incompatibilidad con otras ayudas económicas y contratos, salvo los contratos citados en los artículos 11 LRU y 11.2 Ley de la Ciencia; no relación contractual; precios públicos incluidos; seguro de accidentes y médico, extensible a cónyuge e hijos sin Seguridad Social; posibilidad de interrupción de hasta seis meses, recuperable sólo en caso de fuerza mayor y maternidad; posibilidad de estancia en el extranjero; posibilidad de docencia en tercer y cuarto año hasta un máximo de 80 horas/año; acreditable como mérito. En algunas comunidades autónomas no aparecen todos (ej. Castilla y León, donde no se citan los tres meses de estancias) o son ligeramente distintos (las horas de docencia en el Principado de Asturias se extienden a los dos primeros años de beca, con un máximo de 30 anuales, y de 60 en el segundo).

Canarias (también es el caso de Cataluña), donde se exigía que los becarios suscribiesen por sí mismos la póliza de seguro de accidentes. En los casos de la Comunidad de Galicia y Navarra, las becas predoctorales propiamente dichas (con el objetivo de la elaboración de tesis doctorales) tenían una duración de dos años, que abarcan el período posterior a los cursos de doctorado (Galicia) o a la obtención del DEA y la suficiencia investigadora (Navarra). En este período de docencia o pre-DEA de los programas de doctorado, estas comunidades autónomas convocaban ayudas especiales, con condiciones sensiblemente inferiores.¹⁷⁴

En términos económicos en el año 2000 (gráfico 6) se observan grandes diferencias entre programas regionales en comparación con los estatales. Así, las convocatorias predoctorales de diez de las 17 comunidades autónomas (Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla León, Extremadura, Madrid, País Vasco, Asturias y Región de Murcia) tenían unas dotaciones para los becarios de primer año mayores que las que se establecían para sus equivalentes FPI o FPU – algo que, no obstante, no evitaba que, por lo general, los programas autonómicos fuesen considerados por los académicos como ‘de segunda clase’ frente a los estatales y que, por otro lado, puede explicar también estas mejores condiciones como un intento por prestigiarlos.

Gráfico 11. Remuneración de los becarios predoctorales de primer año en las comunidades autónomas (programas generales) (convocatoria de 2000)



Fuente: Elaboración propia a partir de las diferentes convocatorias.

Nota: En los casos de Galicia y Navarra, se toman las becas para la realización de estudios de tercer ciclo (primer año). En el caso de Cantabria, se trata del programa de Becas de investigación predoctorales para la potenciación de la investigación biomédica Fundación Pública Marqués de Valdecilla. La dotación que aparece es la cantidad máxima asignable.

¹⁷⁴ Por ejemplo, las ayudas de la Comunidad Foral de Navarra para cursos de doctorado (período de docencia y DEA) tenían una dotación de hasta 650000 pesetas anuales (es decir, poco más de 54000 pesetas al mes).

En cuanto al procedimiento de selección, todos los programas autonómicos examinados establecían un sistema centralizado de concesión, donde la decisión era tomada por una comisión evaluadora. Los criterios varían de unas regiones a otras. En Canarias, Cantabria, Galicia y Navarra estaban vinculados al solicitante (expediente, calidad científica del proyecto). En el caso de Navarra y Murcia se apelaba también a las circunstancias económicas del candidato, lo que introducía un elemento extrameritocrático y vinculado al carácter social de otras becas no de investigación. Junto con estos criterios, la mayoría de las comunidades autónomas (Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla León, Comunidad Valenciana, Extremadura, País Vasco, Principado de Asturias; Región de Murcia), además de los méritos individuales, vinculaban también la concesión de la beca al historial científico grupo o del departamento y/o a los del proyecto de investigación de investigación al que se va incorporar el candidato. En el caso del País Vasco, se introducía la posibilidad de una entrevista personal. Finalmente, un grupo más reducido de comunidades autónomas incluían, además, la priorización de aquellas solicitudes que concuerden con los objetivos de la política de I+D regional (Castilla La Mancha, Cataluña, La Rioja y Madrid).

Tabla 5. Programas de formación y perfeccionamiento de investigadores en las comunidades autónomas en 2000 (personal activo)

	Predoctorales	Postdoctorales	Contratos reincorporación
<i>Andalucía</i>	466	5	16
<i>Aragón*</i>	65		8
<i>Baleares</i>	21		24
<i>Canarias</i>	137		
<i>Cantabria</i>	s.d	s.d	s.d
<i>Castilla-La Mancha*</i>	90		
<i>Castilla León **</i>	830		
<i>Cataluña***</i>	786	118	32
<i>Comunidad Valenciana****</i>	288		
<i>Extremadura</i>	157	12	13
<i>Galicia</i>	263		
<i>La Rioja</i>	36		
<i>Madrid</i>	862	380	
<i>Navarra*</i>	144	7	
<i>País Vasco*</i>	386	83	
<i>Principado de Asturias</i>	75	10	
<i>Región de Murcia</i>	149	15	
<i>TOTAL</i>	4755	630	93

Fuente: Elaboración propia a partir de: MCYT (2002) y MCYT (2003).

Notas: * Los datos corresponden a las resoluciones de renovación y concesión de los programas principales de becas de formación y perfeccionamiento de personal investigador convocadas por las consejerías de educación (o equivalente) para el año 2000 (BOAR 20/12/2000; BOCL 28/12/2000; BON 22/10/1999, 12/01/2000 y 14/01/2000; BOPV 04/09/2000, 24/11/2000 y 27/11/2000); **Incluye becas en empresas (511); ***Los datos para Cataluña se corresponde a la información contenida en la Memoria del Departament d'Universitats, Recerca i Societat de

la Información (DURSI) del año 2000; ****Datos facilitados por la Agencia Valenciana de Ciencia y Tecnología.

Finalmente, la tabla 5 muestra la distribución cuantitativa de las becas en el año de referencia para 16 de las 17 comunidades autónomas. En primer lugar, se observa cómo el esfuerzo se concentra, sobre todo, en los programas predoctorales, donde la suma de las becas de todos los programas autonómicos supera el total de activos en ese mismo nivel de los programas del Plan Nacional en ese mismo año (3637). Aparte, habría que añadir las becas de formación de investigadores concedidas por otros organismos autonómicos, no contabilizadas aquí. Todo ello confirma lo apuntado anteriormente sobre la importancia fundamental de las políticas desarrolladas por los gobiernos autonómicos en el sistema de formación de investigadores.

VI. CONCLUSIONES: MECANISMOS DE ESTABILIDAD Y CAMBIO EN LA POLÍTICA DE FORMACIÓN DE INVESTIGADORES (1901-2000)

Este recorrido por la política de formación de investigadores desde su origen hasta 2000 ha permitido identificar la naturaleza y alcance de los cambios experimentados por este tipo de medidas desde sus comienzos. Junto con estos cambios, otros elementos del diseño de la política han permanecido estables a lo largo del tiempo. Por otro lado, este repaso histórico al desarrollo de la política de formación de investigadores en el ámbito estatal muestra la diversidad de mecanismos que intervienen en las dinámicas observadas.

Como se señaló en el capítulo teórico, los procesos de cambio suelen formar patrones complejos que aúnan varios mecanismos al mismo tiempo o que se concatenan o articulan entre sí. Así queda evidenciado en el mismo momento de nacimiento de la política, donde convergen los mecanismos de cambio por expansión *del conflicto* (la labor de promoción de la introducción de las medidas de fomento de la formación investigadora y docente en el extranjero por Giner y otras personas vinculadas a la ILE) e *impacto exógeno* (la crisis política y social de finales del siglo XIX, la entrada de la educación en la agenda gubernamental con la creación del Ministerio de Instrucción Pública y la llegada de personas favorables a la ILE al Gobierno) acompañados de procesos aprendizaje y *cambio endógeno* por los actores responsables de la política – apoyados nuevamente por cambios fuera del subsistema¹⁷⁵ – que permitirían su consolidación con la creación de la Junta para Ampliación de Estudios en 1907. La autonomía institucional concedida a la JAE permitiría a los responsables de este organismo mantener el control sobre la política – incluso durante la etapa de la dictadura de Primo de Rivera – hasta que la Junta desapareció como consecuencia de la Guerra Civil. En consonancia, todos los cambios en el diseño de la política durante este período obedecerían a un mecanismo *endógeno* al subsistema.

¹⁷⁵ Recuérdese que el impulso para su creación provendría desde el interior del propio subsistema – José Castillejo había sido nombrado en 1906 responsable de la política de pensiones, dentro del Servicio de Información Técnica y de Relaciones con el Extranjero del Ministerio de Instrucción – en respuesta a los fallos detectados en la implementación de las primeras convocatorias (por ejemplo, la falta del necesario seguimiento sobre la actividad de los pensionados) y como forma de proteger a la política frente la injerencia desde el Ministerio. No obstante, la creación de la JAE no habría sido posible sin la intermediación del Conde de Romanones y la postura favorable del recién nombrado ministro, Amalio Gimeno.

Por su parte, también se ajustarían al mecanismo de *cambio exógeno* los cambios en el subsistema de decisión y en el diseño de la política de formación de investigadores tras el advenimiento del régimen franquista. Las necesidades de reconstrucción del sistema académico e investigador arrasado por el conflicto bélico y las concepciones de los nuevos responsables respecto al papel y la organización de la actividad científica llevarían a una reconfiguración de la estructura institucional de las políticas académica e investigadora (cuya principal manifestación sería la creación del CSIC), afectando también a elementos de la política de formación de investigadores tanto en el nivel decisorio – compartimentalización de la política en varios subsistemas de decisión (CSIC, Junta de Relaciones Culturales y Ministerio de Educación), si bien, formalmente, sólo la política de los dos primeros se consideraría orientada a la formación investigadora – como en los aspectos micro del diseño – por ejemplo, en la concepción explícita del papel productivo de los investigadores en formación en el CSIC.

Además, los cambios cuantitativos y cualitativos en la política ocurridos durante los sesenta – comenzando con la convocatoria de becas y pensiones a investigadores del Fondo PIO y culminando, en 1968 con la puesta en marcha del Plan FPI – se ajustarían al mecanismo *endógeno*, activado por los responsables de la política científica (*aprendizaje*) dentro del contexto general de cambios institucionales en la política científica promovidos a raíz de constatación del fracaso del diseño institucional desarrollado en las décadas de 1940 y 1950, así como por la influencia de nuevas ideas cultivadas en foros internacionales (OCDE) sobre el papel de la intervención pública en la planificación de la política científica y tecnológica.¹⁷⁶ El Plan FPI constituiría la base de toda la política posterior, contribuyendo decisivamente al incremento de la cantidad y calidad de los recursos humanos de investigación en España. Sin embargo – como reconocería la Ponencia de investigación del III Plan de Desarrollo – su diseño contendría defectos e ineficiencias, algunos de los cuales tratarían de ser corregidos en las convocatorias sucesivas (de nuevo, *cambio endógeno* como consecuencia de aprendizaje), mientras otro (por ejemplo, los problemas de absorción de los investigadores formados) quedarían sin resolver.

Durante la transición y los primeros años de régimen democrático no se producirían cambios significativos en la estructura de la política de formación de investigadores. El núcleo principal seguiría estando en el Plan FPI, gestionado por el Ministerio de Educación, mientras el CSIC continuaba convocando sus propias becas y la política del INAPE (financiada por el Fondo PIO) se extinguía. Los cambios en el diseño que tuvieron lugar en este período seguirían obedeciendo fundamentalmente a un patrón *endógeno* – como las modificaciones recogidas en las convocatorias entre 1980 y 1982, donde se corrigieron algunos de los problemas detectados en el informe elaborado por los vicerrectores de investigación en 1978.

Las nuevas condiciones de libertades del régimen democrático ampliarían la posibilidad de recurso a la expansión del conflicto para los propios investigadores en formación descontentos con varios aspectos del diseño de la política (escasez de becas, condiciones, falta de reconocimiento laboral, problemas de absorción por el sistema – todos ellos problemas latentes desde la década de 1960) y hasta ese momento sin acceso directo a los núcleos de decisión. De este modo, las movilizaciones de sectores de este

¹⁷⁶ Véanse las referencias citadas en el apartado correspondiente sobre los diversos informes de la Comisión de investigación científica del Plan de Desarrollo en cada una de sus ediciones.

colectivo dentro del CSIC en 1980 y 1981 estarían detrás de algunas de las modificaciones en el diseño introducidas en la convocatoria FPI de 1982.¹⁷⁷

Más importantes serían los cambios producidos durante los dos primeros gobiernos socialistas. En 1985 y 1988, el doctorado experimentaría la mayor reforma desde la década de 1950 – aunque, como luego se demostraría, sin los efectos esperados en un principio. En cuanto a la política de fomento de la formación de investigadores, a partir de 1983 se introducirían toda una serie de cambios con los que se trataría de convertirla en instrumento al servicio de la programación estratégica de la política de I+D – reorientación en la asignación de programas en el Plan FPI mediante el establecimiento de áreas prioritarias, separación entre los programas destinados a cubrir las necesidades de los sistemas científico-tecnológico y universitario, respectivamente. Esta reorientación tendría su culminación con el Plan Nacional de I+D, puesto en marcha en 1988, que incorporaba la formación investigadora – materializada en el Programa Nacional de Formación de Personal Investigador (PNFPI)¹⁷⁸ – como pilar básico del mismo, orientado a estimular la producción y el crecimiento de los recursos humanos necesarios para el desarrollo del sistema investigador. En los años siguientes se produciría la incorporación al Plan de los programas de formación sectoriales de otros ministerios – entre ellos el FPU del MEC, que acabaría por coordinarse con el programa FPI.

Junto con estos cambios estructurales, durante estos años se introducirían cambios en el diseño específico de la política – en los requisitos y procedimientos de asignación (sobre todo, con la aparición de las becas de proyecto y la aplicación de criterios descentralizados que permitían la participación en la selección a los investigadores principales) o en las condiciones de las becas (interrupción por maternidad o reintroducción de la docencia en las becas FPI). La mayor parte de estos cambios serían *endógenos*, resultado del aprendizaje respecto a los problemas y resultados de las convocatorias anteriores, si bien otros – como la introducción de la fiscalidad en las becas en 1992, la ampliación de la población objetivo a los ciudadanos de otros estados de la UE o la reducción del número de becas como consecuencia de los problemas presupuestarios durante esos años – fueron inducidos desde fuera (mecanismo de *cambio exógeno*).

Los cambios ocurridos entre 1996 y 2000, tras la llegada del PP al Gobierno, serían también todos ellos *endógenos* al subsistema, como la inclusión en el III Plan Nacional dentro del PNFPI de nuevos programas (por ejemplo, las becas de especialización en organismos internacionales), la flexibilización en las condiciones de dirección de las becas o el retorno en 1999 a la separación de las convocatorias del PNFPI y del PSFPPI – aunque la gestión siguió unificada en la Dirección General de Enseñanza Superior del MECU. Con el Plan Nacional de I+D+I 2000-2003, se produciría una completa reestructuración de la política de formación, con la desapareciendo la división entre PNFPI y PSFPPI y la agrupación de todas las medidas en una misma categoría de Acciones Horizontales de Potenciación de Recursos Humanos. También, en 1998, se produciría una reforma de la regulación del doctorado,

¹⁷⁷ Ampliación de la posibilidad de prórroga hasta un máximo de cuatro años, incremento de estipendios para recuperar el poder adquisitivo perdido constantemente por las becas FPI desde 1968, inclusión de un seguro de accidentes y atención médico-hospitalaria

¹⁷⁸ Si bien, cabe recordar que la estructura básica de las medidas en materia de formación investigadoras del Plan había sido adelantada en la convocatoria FPI de 1987.

planteada como un intento de corregir los problemas derivados de la aplicación de la normativa anterior y mejorar la calidad.

Junto a todos estos cambios, también puede identificarse toda una serie de componentes (de acuerdo con la clasificación de Schneider e Ingram [1997]) en el diseño de la política de formación de investigadores que permanecerían estables prácticamente desde la puesta en marcha de las primeras medidas a principios del siglo XX. Este núcleo estaría formado, en primer lugar, por la *justificación* de la política – independientemente del contexto político o ideológico reinante – como instrumento para el fomento del desarrollo social y económico, argumento a su vez acompañado de una serie de *asunciones* subyacentes, vinculadas a la concepción normativa de la ciencia académica (véase el capítulo 1) sobre la autonomía de la comunidad profesional científico-académica para determinar las condiciones de acceso a la misma, la primacía en el proceso formativo de los aspectos informales y la consideración de los investigadores no doctores como ‘estudiantes’. Estas asunciones quedarían reflejadas en otras características visibles del diseño de la política, también parte de ese núcleo estable, como la limitación de la intervención pública a los aspectos externos de la formación – medidas económicas de fomento y regulación de los requisitos formales para la obtención del título de doctor – dejando la determinación del contenido interno del proceso formativo a los propios miembros de la profesión académico/investigadora. Otros elementos estables del diseño de la política de fomento de la formación investigadora desde los inicios han sido la utilización de la subvención económica (beca/pensión) como instrumento para el sostenimiento de la actividad formativa; el otorgamiento de estas ayudas de acuerdo a criterios meritocráticos – aunque puntualmente se hayan empleado otros, como los ingresos o la adscripción política durante parte del franquismo; y el establecimiento de fórmulas de control durante y a posteriori sobre la actividad realizada por los beneficiarios de las ayudas – básicamente, memorias de actividad que podían ser (o no) evaluadas por los organismos otorgantes.

La evidencia empírica disponible muestra la existencia de un consenso a lo largo del tiempo en torno a este núcleo central de la política. Así, durante la etapa de la JAE, ninguna de las críticas vertidas desde ámbitos políticos y académicos sobre la política de pensiones mencionaría alguno de estos elementos centrales del diseño, centrándose en cambio en el supuesto ‘sectarismo’ de los responsables de la Junta y en la marginación de las universidades en la distribución final de las pensiones – y por tanto, de los beneficios de la política. De este modo, durante el primer tercio del siglo XX supuso, la condición de pensionado acabó por incorporarse como una vía más de entrada a la profesión científico-académica. Tras la Guerra Civil, a pesar de los cambios estructurales e institucionales en la política científica y universitaria, los nuevos responsables mantuvieron estos aspectos básicos del diseño. Más de veinticinco años después de la primera convocatoria de becas del CSIC, estos elementos continuarían presentes en el diseño del Plan FPI, transmitiéndose en las sucesivas convocatorias hasta impregnar también la política de formación de los sucesivos Planes Nacionales hasta el año 2000.¹⁷⁹ A lo largo de todo este tiempo existió, pues, un consenso tácito

¹⁷⁹ La existencia de una continuidad entre estas políticas es asumida por uno de los principales responsables de la política científica en el momento de puesta en marcha del primer Plan Nacional de I+D: “El tema de la formación de recursos humanos hay que retrotraerlo a un período anterior, que es el que (...) cuando se empieza la incorporación de los tecnócratas en el gobierno de Franco y se producen los Planes de Desarrollo (...). A partir de ahí se crean los primeros Planes de Formación de Personal Investigador. Los tres Planes de Desarrollo que hubo tuvieron siempre un elemento de ciencia y

sobre la presencia de estos componentes como elementos básicos de la política de formación de investigadores.¹⁸⁰ Un consenso que, a su vez, hacía invisibles otras alternativas¹⁸¹ – alternativas que, sin embargo, existían e, incluso, se habían llegado a implementar.¹⁸²

De esta continuidad darían cuenta los *mecanismos de estabilidad* expuestos en el capítulo anterior. Por un lado, los de *retroalimentación negativa institucionalmente inducida*. La configuración institucional del subsistema de decisión – dominado por actores político-administrativos en cercana conexión con la elite de la profesión académico-investigadora – y de la propia política – una subárea de la política científica, de carácter fundamentalmente técnico, y ajena a las inquietudes del público general – protegía a aquél frente a cualquier injerencia externa sobre su diseño. Un claro ejemplo de ello es el caso de la Junta para Ampliación de Estudios, donde su autonomía institucional permitió mantener la estabilidad de su política de pensiones, a pesar de las interferencias desde el ministerio u otras instancias políticas.

No obstante, también durante estos dos capítulos ha podido comprobarse cómo, pese a la ausencia de injerencias externas sobre la arena de decisión del subsistema durante prolongados períodos de tiempo, se han producido frecuentes cambios endógenos en la política, provocados y desarrollados dentro de los límites del propio subsistema que, sin embargo, apenas afectaron al núcleo esencial antes identificado. Aquí entran en juego los *mecanismos de retroalimentación positiva inducidos institucionalmente* dentro del propio subsistema. Un elemento clave aquí es su capacidad para generar dentro del subsistema el anteriormente señalado consenso en torno a determinados elementos del diseño de la política. Su institucionalización está estrechamente relacionada con el propio proceso de desarrollo e institucionalización de la profesión científico-académica en España en paralelo a la propia política. Como se ha señalado, sus responsables han provenido habitualmente del mundo académico-investigador, por lo que no resulta extraño que su diseño haya sido coherente con los principios normativos que articulan la profesión, en particular con aquéllos referentes a su reproducción – control del proceso por los académicos, concepción del doctorado

tecnología, y la formación de personal investigador fue una de las prioridades. Ahí se formó una parte importante de mi generación. La idea entonces era básica (...): la investigación tenía que formar recursos humanos, y tenía que procurar que no sólo se formaran aquí, sino que también salieran fuera (...). Entonces, lo que se hace con la llegada de la democracia es, más o menos, *mantener lo mismo*.(...) Los Planes de Formación [en el período democrático], prácticamente *son herederos de los de los Planes de Desarrollo*.” (Muñoz, entrevista 08/07/2004).

¹⁸⁰ En boca del mismo entrevistado: “*La beca nunca se cuestionó*. Siempre existía la idea de la beca. *Todos habíamos sido becarios*. Esto es una *mezcla de tradiciones, de trayectorias que habíamos vivido*. Pero también, en los países con los que uno busca las referencias o las comparaciones, pues tampoco esto estaba manejado. *Aunque insisto, no se debatió mucho estas cuestiones, puesto que tampoco se debatían como un elemento en la discusión sobre la política científica*. La política científica estaba basada, por un lado, en la idea de que había que dotar de elementos organizativos a una actividad (...) que no había entrado en la agenda política, que entrara en la agenda política” (Muñoz, entrevista 08/07/2004).

¹⁸¹ “*Nunca se cuestionó el instrumento beca, porque era algo habitual*. ¿Se podía haber planteado? Sí, pero para eso había que tener *conceptos que en ese momento en España no existían* (...) La beca era por tanto, el instrumento con el que le ofrecías a la gente formación” (Muñoz, entrevista 08/07/2004).

¹⁸² Durante un breve periodo en la década de 1970 se había utilizado como instrumento en sustitución de las becas préstamos reembolsables. Por su parte, en esos mismos años, los vicerrectores de investigación demandaban en su informe un replanteamiento de la política, mientras que aparecían también las primeras manifestaciones de descontento dentro del colectivo de becarios de investigación (predoctorales y postdoctorales) del CSIC, reclamando la sustitución de las becas por contratos laborales.

como fase formativa que certifica la aptitud del candidato para el acceso a la profesión o la primacía de la relación informal asimétrica entre aquél y el formador.

En este sentido, los elementos del diseño reflejan estas asunciones básicas sobre el proceso formativo investigador.¹⁸³ La socialización en este contexto de buena parte de los miembros de la profesión académico-investigadora a lo largo de varias generaciones – y, entre ellos, los propios responsables de la política¹⁸⁴ –, junto con el sesgo de autoselección introducido por el propio proceso formativo¹⁸⁵, contribuirían a reforzar positivamente la estabilidad de las creencias sobre la idoneidad citados elementos nucleares de la política. Al mismo tiempo, estas creencias actuarían como filtros cognitivos respecto a cualquier alternativa propuesta por actores fuera del subsistema – que, como se ha señalado, ni siquiera eran percibidas.

La pervivencia del consenso en torno al núcleo del diseño de la política dependería también de la coherencia entre dicho diseño y las *expectativas de beneficios materiales* albergadas por los distintos actores implicados en el proceso formativo. Junto con el beneficio general para el sistema investigador – en forma de crecimiento de la población investigadora y la eventual mejora de su calidad – la política favorecía también, de forma concreta, a los miembros de la profesión y grupos que acogían bajo su tutela a investigadores en formación, al contribuir estos positivamente en el ‘ciclo de credibilidad’ del investigador (véase el capítulo 1). En concreto, la utilización de las becas como instrumento aparecía como una solución superior a otras alternativas (por ejemplo, contratos) tanto para los responsables públicos de la política como para los formadores o las organizaciones receptoras, ya que, con el mismo presupuesto, se podía formar una cantidad mayor de investigadores y cubrir las necesidades docentes y de recursos humanos de los proyectos de investigación, permitiendo un mayor grado de flexibilidad en la gestión. Estos juicios utilitaristas actuarían principalmente como sustrato reforzador de las creencias antes mencionadas, sólo incorporándose explícitamente en el discurso de justificación de la política cuando la base normativa sea puesta en tela de juicio y nuevas alternativas – particularmente en relación con la utilización de los contratos laborales como instrumento – entren en la agenda de discusión del subsistema.¹⁸⁶

Finalmente, los propios investigadores en formación pueden considerarse igualmente como beneficiarios netos – a pesar de los costes que habitualmente debían soportar durante el período formativo (sometimiento a la disciplina de los catedráticos, bajos estipendios, etc.). La política facilitaba el acceso a la profesión investigadora a aquéllos que difícilmente hubieran podido mantenerse con sus propios recursos durante todo el

¹⁸³ Por ejemplo, la utilización de la beca como instrumento implica una concepción de los investigadores en formación como estudiante y, por tanto, situaba a esta población objetivo fuera de la comunidad profesional de los investigadores académicos.

¹⁸⁴ Como señala el propio Emilio Muñoz, en referencia a los responsables de la política en los primeros años del gobierno del PSOE en la década de 1980, “(t)odos habíamos sido becarios.” Cabe recordar también cómo el propio José María Albareda, secretario general del CSIC y, en la práctica, principal responsable del diseño de la política científica del franquismo hasta la década de 1960, había sido pensionado de la JAE e, incluso, había reconocido la utilidad de su política de pensiones y la necesidad de su mantenimiento.

¹⁸⁵ Así, sólo aquéllos individuos que hubiesen culminado con éxito la fase formativa se incorporaban como nuevos miembros de la profesión, lo que, en la práctica, actuaba como demostración *ex post facto* de la idoneidad del modelo institucional de formación vigente.

¹⁸⁶ Sobre esto, véase el capítulo 5 al abordar las visiones de la problemática de los investigadores en formación por los miembros de la profesión científica.

proceso formativo, y la perspectiva a medio plazo de una carrera profesional – siempre que se cumplierse el ‘contrato implícito’ en el que se basaba la relación con el tutor.

El deterioro de estas expectativas será, como se verá en el próximo capítulo, clave en el cuestionamiento por parte de los investigadores en formación del diseño de la política, la búsqueda de nuevas alternativas y el desencadenamiento de los procesos que se analizan en los próximos capítulos. Estos procesos acabarán provocando los mayores cambios en la política en su siglo de historia, al afectar a los componentes centrales de su diseño identificados en las anteriores páginas.

CAPÍTULO 4. LA EMERGENCIA DEL PROBLEMA

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de los próximos capítulos es explicar las transformaciones acontecidas en la política de formación de investigadores en España entre los años 2000 y 2006. Una parte de esos cambios tendrán un carácter sustantivo, dado que afectarán al núcleo de elementos que hasta entonces había permanecido estable y, particularmente, la utilización de la beca como instrumento y la consideración formal de los investigadores en formación como estudiantes. El proceso que desencadenará estos cambios se ajustará en principio al mecanismo de *expansión del conflicto* expuesto en el capítulo teórico – un mecanismo que, como se ha expuesto en el capítulo anterior No obstante, la complejidad de la configuración institucional de la política implicará también el concurso de otros mecanismos en la explicación.

En este capítulo se analizan los estadios iniciales de la expansión del conflicto, centrándose en los procesos de surgimiento del descontento entre parte de la población objetivo (investigadores en formación) y de construcción del problema y sus primeras soluciones. También se abordarán los primeros esfuerzos movilizadores por parte de aquéllos de cara a expandir el problema fuera del subsistema y atraer otros participantes, con el objeto de trasladar la decisión a una arena más favorable o cambiar el balance de fuerzas dentro del subsistema. En términos del modelo clásico de ‘fases’ de las políticas públicas, en este capítulo se abordaría la emergencia del problema.

II. EL SURGIMIENTO DEL DESCONTENTO Y LA DEFINICIÓN INICIAL DEL PROBLEMA

A la hora de explicar los procesos de cambio en la política de formación de investigadores desde 1999, es necesario responder, en primer lugar, a varias cuestiones básicas: ¿cómo y por qué ciertos actores – pertenecientes al colectivo de investigadores en formación – llegan a la conclusión de que es necesario un cambio en la política? ¿Cómo se configuran las alternativas de cambio propuestas por los promotores del cambio? Y ¿cómo logran estos superar los problemas de acción colectiva?

Ninguno de los enfoques de referencia abordados en el capítulo 2 ofrece una adecuada respuesta a estas preguntas. Tanto la teoría del equilibrio discontinuo (PET) y el enfoque de la coalición promotora (ACF) y el de las corrientes múltiples (MS) el ‘descubrimiento del problema’ aparece identificado vagamente con la percepción de un desequilibrio en los resultados de la política – básicamente, la existencia de unos intereses o creencias no satisfechos – pero sin abordar el proceso de descubrimiento y construcción del agravio. En este sentido, por ejemplo, Kingdon considera que la atención no debe centrarse en el origen de las ideas (diagnósticos o alternativas) sino en cómo crecen (1995, 75). Sin embargo, como se mostrará en éste y los siguientes capítulos, una adecuada comprensión del proceso de cambio en la política requiere prestar atención no sólo a la evolución, sino también a la propia construcción del problema y las soluciones propuestas por los promotores, en tanto que ésta puede revelar elementos clave para el proceso proceso, como decisiones organizativas y estratégicas de los participantes, la viabilidad de soluciones al conflicto o su intensidad.

Como se mencionó en el capítulo teórico, el cambio en las políticas es impulsado cuando uno o varios participantes están descontentos con los resultados o beneficios (cualquiera que éstos sean) obtenidos del funcionamiento de la política en su diseño actual. En caso de que esta situación no pueda ser modificada desde dentro del subsistema (bien porque los promotores no tengan acceso al núcleo de decisión o, teniéndolo, sus demandas sean rechazadas) la siguiente opción para lograr el deseado cambio es la expansión del conflicto fuera del subsistema, que usualmente está vinculada al desencadenamiento de procesos de movilización por parte de los promotores del cambio en la política.

En el surgimiento del descontento que servirá de base para una hipotética movilización posterior intervienen una serie de *procesos de interpretación y construcción intersubjetiva de la situación* por parte de los actores. Esta es una idea central en las ciencias sociales contemporáneas, ligada a la concepción del comportamiento humano basado en el modelo de actor racional-limitado (Simon 1985; 1991; Jones 1999, 2002; Gigerenzer y Selten 2001). De este modo, la relación entre los individuos y la realidad estaría mediada por esquemas o principios organizadores de la experiencia – denominados, según los autores, ‘modelos mentales’ (North 1990; Denzau y North 1994), ‘esquemas interpretativos’ o, más comúnmente, ‘marcos’ (*frames*) (Goffman 1974) – que los actores incorporan en la interpretación de las situaciones de acción y que les permitirían desenvolverse en entornos complejos. Dentro de estos marcos, existirían elementos construidos socialmente y compartidos por la colectividad, que actuarían como contenedores de reglas aplicables a la interpretación de las situaciones de acción, y que, en la terminología del IAD, formarían parte de los *atributos de la comunidad*.

Estas ideas han influido particularmente en un sector de la literatura sobre movimientos sociales desde mediados la década de 1980 que, a la hora de explicar los episodios de protesta y movilización, ha enfatizado la importancia de los *procesos de enmarcamiento (framing)* – procesos de definición y redefinición que afectan a los marcos con los cuales los individuos interpretan las situaciones de acción colectiva en las que se encuentran (McAdam, McCarthy y Zald 1999, 27; para una revisión de la literatura sobre procesos de enmarcamiento y las principales referencias, véase Benford y Snow 2000). En el estudio de las políticas públicas, la importancia de los procesos de enmarcamiento o definición de la situación ha sido enfatizada sobre todo por la literatura sobre establecimiento de la agenda (Cobb y Elder 1983; Gusfield 1984; Baumgartner y Jones 1993; Rochefort y Cobb 1994) y los autores incluidos dentro de la perspectiva post-positivista (Fischer y Forester 1993; Schön y Rein 1994; Yanow 2000; 2007; Fischer 2003).

II.1. Marcos interpretativos y la construcción del problema desde el discurso sociolaboral

Desde el principio, el problema de los investigadores en formación se construyó en términos ‘sociolaborales’. En las primeras movilizaciones de los años setenta en el CSIC (véase el capítulo anterior) el descontento se definió, principalmente, en relación con la ausencia de derechos laborales asociados a las becas de investigación. En este sentido, la labor de enmarcamiento prognóstico (Benford y Snow 2000, 616) – que abarca el diseño de soluciones para el problema y, en su caso, las estrategias para desarrollarlas – ponía énfasis en la equiparación del colectivo con los médicos internos

residentes (MIR), también postgraduados en situación de formación y perfeccionamiento, que disfrutaban de contratos laborales (Criado, entrevista 23/07/2004). Después, a comienzos de la década de 1980, becarios predoctorales y postdoctorales del CSIC aunaron fuerzas para pedir, al igual que había sucedido diez años antes, la introducción de contratos laborales para los investigadores no incluidos en plantilla del Consejo (Molina, entrevista 03/06/2003; López Moreno, entrevista 16/06/2003).¹ Y en 1992, las reivindicaciones de los investigadores en formación movilizados en distintas universidades y centros de investigación a lo largo del país tuvieron como principal demanda la conversión de las becas en contratos laborales y la puesta en marcha de medidas destinadas a favorecer la absorción de investigadores por parte de la Administración y las empresas (véase más adelante).

La definición de agravio subyacente a la movilización de los investigadores que llevaría a la creación de la Federación de Jóvenes Investigadores-Precarios (FJI-Precarios) en 2000 tendría en común con las protestas anteriores su enmarcamiento sociolaboral. La primera expresión acontecería en junio de 1999, cuando una becaria predoctoral del Departamento de Física de la Materia Condensada de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), ante un problema personal con la cobertura del seguro de la beca, decidió redactar una carta abierta para recoger firmas reclamando *la extensión de la cobertura de la Seguridad Social a los becarios de investigación*.² La carta fue colgada en la página web la autora que tenía en el centro donde trabajaba y difundida vía correo electrónico a través de su red de contactos personales y académicos en otras universidades y centros de investigación en España.

El texto³ contenía algunos de los elementos básicos que posteriormente constituirían el núcleo del marco de acción colectiva de la FJI, revelando la interpretación del problema en términos sociolaborales. Comenzaba señalando “la lamentable situación de los becarios de investigación en España, en lo relativo a prestaciones sociales” para, seguidamente, definir el colectivo y subrayar la naturaleza productiva de su labor y la similitud de facto con las obligaciones de cualquier trabajador.⁴ La línea argumental (*storyline*) de diagnóstico y de definición del problema intentaba también mostrar la incoherencia entre esta similitud y el tratamiento en términos de estatus y derechos recibido por los investigadores en formación en relación con los derechos y beneficios de cobertura sanitaria, denunciando las insuficiencias de

¹ “Encierro del personal de Investigaciones Científicas de Granada”, *El País*, 21/05/1980; “La policía impide una manifestación de investigadores”, *El País*, 08/10/1980; “Protestas en el CSIC”, *El País*, 27/11/1981; “Encierro de becarios del CSIC para denunciar su situación laboral”, *El País*, 09/03/1983; “Los investigadores no de plantilla del CSIC piden al ministro que autorice la contratación”, *El País*, 25/05/1983.

² “En el momento en que descubrí esto, te quedas pensando, bueno ‘¿Por qué no tenemos Seguridad Social, nosotros que somos trabajadores? Deberíamos tener un contrato en condiciones’... Pregunté por la Seguridad Social, pero tenías que hacerte autónomo, pero te quitan, cuanto ¿ciento quince mil? Entonces, bueno, la beca se te queda en nada... Y tampoco es fácil pedirlo. Y de ahí salió la primera carta.” (Rodríguez de Cara, entrevista 30/10/2003).

³El texto podía encontrarse en <http://listserv.rediris.es/cgi-bin/wa?A2=ind9907&L=fises&T=0&H=1&O=D&P=1157> (disponible 30/05/2008).

⁴ Así, en la carta se señalaba que “(e)ste colectivo esta formado por licenciados y doctores que realizan un trabajo cualificado y remunerado. En el caso de las becas predoctorales y becas postdoctorales, el becario, esta obligado a realizar una jornada laboral de 40 horas semanales, así como a pagar la retención del IRPF. Esta situación puede prolongarse hasta 8 años y más, siendo trabajadores de hecho, pero no de derecho.”

los seguros médicos privados asociados a las becas.⁵ Como culminación del razonamiento, la injusticia se hacía más evidente si se consideraba el papel que, según la autora, desempeñaba el colectivo dentro del sistema investigador.⁶ El final de la carta contiene el componente pronóstico, señalando la solución y los encargados de ponerla en práctica (los responsables de los distintos subsistemas de decisión de la política de formación de investigadores en España⁷) y haciendo también un llamamiento a los medios de comunicación para que difundieran el problema.⁸

El descubrimiento del agravio es un proceso que depende no sólo de las condiciones externas (véase más adelante), sino también de los marcos interpretativos que los actores incorporan y con los que decodifican la situación de acción. Entre la percepción del estímulo externo – aquí, las condiciones del seguro de la beca o, en general, las condiciones generales asociadas a la política de formación de investigadores – y el diagnóstico de la situación como agravio, media un proceso – inadvertido en muchos casos, en otros consciente – por el que el estímulo inicial es filtrado y enmarcado de acuerdo con una serie de principios organizadores preexistentes en el individuo. En este caso, el principio enmarcador que subyace al descubrimiento del agravio por parte de la autora de la primera carta está relacionado con la *autopercepción previa como trabajador* (“¿Por qué no tenemos Seguridad Social, *nosotros que somos trabajadores?*”).

La autopercepción como ‘trabajador’ del investigador en formación constituye un elemento central (si no *el* elemento central) en el enmarcamiento y diagnóstico del agravio, la atribución causal a la configuración de la política de formación y en la expresión del pronóstico y las soluciones en términos sociolaborales, y aparecía como elemento subyacente en el proceso de descubrimiento relatado por algunos participantes en el núcleo fundacional⁹ de la FJI.¹⁰ A esta idea nuclear se suman en el proceso de

⁵ “Sin embargo, estas personas no tienen derecho a recibir cobertura de la Seguridad Social. La única cobertura médica de este amplio colectivo se realiza a través de seguros privados; en algunas Comunidades Autónomas, estos seguros son obligatorios y abonados por el propio becario. Estos seguros no cubren las enfermedades crónicas, incluidas las que se descubren durante el periodo de la beca, ni los medicamentos, además de las excepciones particulares de cada uno.”

⁶ “Esta situación supone una clara discriminación del colectivo de becarios, cuya labor es imprescindible para el funcionamiento del sistema científico español.”

⁷ En el encabezamiento de la carta, figuran como destinatarios: los presidentes del CSIC y del CIEMAT, el ministro de Educación y Cultura, los consejeros de educación de las comunidades autónomas con competencias en educación, partidos políticos, sindicatos, rectores de universidad y medios de comunicación.

⁸ “A los responsables: Por lo expuesto anteriormente, reclamamos que se permita al colectivo de becarios, como a cualquier otro trabajador, cotizar a la Seguridad Social y beneficiarse de los correspondientes derechos. A los medios de comunicación: Agradeceríamos la difusión de esta carta como denuncia de esta injusta situación, ante la opinión pública y reclamación a los distintos responsables.”

⁹ Se ha entrevistado a 14 individuos integrantes de este núcleo, empleándose dos criterios para su selección: 1) la participación en la asamblea fundacional de la FJI, de donde se consiguió entrevistar a 10 de los 20 asistentes; 2) los otros cuatro entrevistados se seleccionaron utilizando un criterio reputacional, basado en las propias opiniones de los participantes en la asamblea sobre quiénes de los que no acudieron consideraban desempeñaron también un papel crucial en el surgimiento de la FJI.

¹⁰ “Fueron muchas cosas las que me hicieron cabrearme, pero poquito a poco. Yo no entré en el instituto diciendo, ‘¡Ostras, voy a tener una beca, no voy a tener Seguridad Social!’ Fueron detalles, de, por ejemplo, saber que para pedir una cosa en el instituto tienes que ir a Junta de Instituto. Bueno, ‘¿quién es mi representante en la Junta de Instituto?’ ‘No, tú no tienes representante, tú eres becario, tú aquí no tienes

enmarcamiento otras ideas procedentes de otros marcos colectivos compartidos, algunas de ellas de carácter normativo básico – como la concepción de la justicia en términos ‘a igual situación, iguales beneficios’ –, y otras con un mayor grado de elaboración, encuadrables dentro marcos más complejos – por ejemplo, ‘todos los trabajadores tienen derecho a unas condiciones dignas de trabajo’.

II.2. La construcción colectiva del problema: el papel de internet

Estos procesos interpretativos individuales, sin embargo, no pueden contemplarse aisladamente de la interacción social con otros actores en el entorno. El surgimiento y desarrollo del diagnóstico de descontento debe ser comprendido como un proceso social dinámico, sostenido y reelaborado en el intercambio comunicativo entre los participantes (Snow y Benford 2000). La mencionada carta constituiría, así, el punto de partida del proceso de construcción colectiva del problema o *diagnosis* (Benford y Snow 2000, 615). Tras ser alojada en internet recogió más de 500 adhesiones personales en apenas una semana, que incluían tanto a investigadores en formación como a investigadores postdoctorales y senior. Esta reacción positiva (la carta continuaría atrayendo firmas en las semanas siguientes) abrió inmediatamente un proceso de discusión informal dentro del grupo de investigadores en formación del entorno de la redactora con los que ésta mantenía vínculos de amistad y académicos, en su mayoría becarios del área de física de la Materia Condensada de la UAM y del Instituto de Ciencia de los Materiales (ICMM) del CSIC, asociado a la UAM y situado en el mismo campus universitario. De estas reuniones en la cafetería del ICMM, en septiembre de 1999, partió la idea de crear una lista de correo electrónico y una página web bautizada como ‘Precarios-Becarios’, que pretendía ser foro de discusión sobre la situación de los investigadores en formación, que verían la luz el 1 de octubre (Martínez, entrevista 30/10/2003).¹¹ A ella se suscribirían – tras tener noticia de su existencia, vía contactos personales (Gabaldón y Ramasco, cuestionarios febrero de 2003) o por casualidad (Rivera, entrevista 17/02/2003; Pérez Mendoza, entrevista 15/09/2007) – otros investigadores en formación de diferentes partes del país. La lista de correo permitiría la discusión y el intercambio de información en tiempo real de los participantes prácticamente a coste cero, así como la elaboración de un espacio público virtual en el que los límites físicos desaparecían, y que conectaba a investigadores en formación de diferentes puntos de España, pertenecientes tanto a universidades como al CSIC.

nada que ver con el Instituto’. Yo me quedaba con la boca abierta. Decía, ‘*Yo me voy la última del instituto, ¿cómo puedes tú decirme si necesito o no una ducha de emergencia*’. Bueno, aparte de necesitarla, es que eso era la ley. Ese es el tema que más me cabrea, el de los riesgos laborales (...) Tampoco entendía por qué un organismo público estaba pagando un seguro privado, que no te trataba enfermedades que hubieras tenido anteriormente. Mi padre es médico de la Seguridad Social, y me encuentro ahora que tengo que ir al médico que me decía ‘si tú tienes un problema de espalda, eso no te lo cubrimos nosotros’. Eso me sentó fatal. (...) Empezabas a leer la lista de gente que tenía alergias, que no le daban las vacunas... Los problemas que afectan a la salud son los que más me preocupan” (Muñoz, entrevista 04/01/2004).

“Yo te puedo decir que yo empecé la beca en febrero... en marzo del noventa y nueve, y en agosto estaba diciendo ya ‘esto es una mierda, esto no puede ser...’ y al poco empezar a contactar con gente. Yo me acuerdo de tener como seis meses de insatisfacción total...’ [José Real]: ‘¿Pero tuviste alguna mala experiencia?’ [Entrevistada]: ‘No, sino que tú empiezas al principio (...) y no te fijas más que en tu proyecto, pero luego te das cuenta de que la beca es una mierda’ (Rivera, entrevista 17/02/2003).

¹¹ La página y la lista estuvo ubicada en <http://members.es.tripod.de/precarios>. Posteriormente, en 2000 migró a su actual ubicación (www.precarios.org). Igualmente, la lista se alojaba en diciembre de ese año en Yahoo Groups (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/>), disponible 31/05/2008). La fecha exacta de creación aparece en una producción de la cabecera de esta página a la que ha tenido acceso el autor.

Tal y como ha subrayado la literatura constructivista sobre movimientos sociales, las experiencias, preferencias y evaluaciones de otros actores con los que los individuos mantienen contacto pueden afectar de forma decisiva a la percepción de la situación. La toma de conciencia del problema tendría lugar *en el seno de redes sociales* en las que unos individuos interactuarían con otros, intercambiarían información y construirían colectivamente la definición de su situación (Klandermans 1988; 1994; Melucci 1989, 31). La comunicación y el intercambio de experiencias y evaluaciones entre individuos generarían un *stock* compartido de información, formando marcos interpretativos colectivos que se incorporarían a los modelos mentales de los individuos. Por otro lado, la comunicación también sería importante en relación con los procesos de mantenimiento del marco (confirmación de la definición de la situación) (Klandermans 1988, 175), persuasión y la creación de vínculos de confianza y afectivos que, posteriormente, pueden contribuir a resolver los problemas de acción colectiva (véase más adelante).

De este modo, las discusiones en la lista de correo habrían servido para la conformación de un acervo compartido de experiencias entre los participantes. Las experiencias individuales se convertían, así, en experiencias de grupo, dando paso a una percepción colectiva del problema, como momento previo a la acción. La lista permitió a los participantes confrontar sus vivencias e interpretaciones con las de otros investigadores en formación, sirviendo en unos casos como vehículo de descubrimiento, en otros de clarificación, contribuyendo a la formación de una imagen colectiva sobre los problemas que afectaban a los investigadores en formación y, de manera más genérica, al sistema de investigación.¹²

Paralelamente al diagnóstico sobre la naturaleza y causas del problema, la lista también contribuyó a la tarea de articulación de soluciones (*prognosis*) (Benford y Snow 2000, 616), que desembocaría en la reivindicación central del colectivo de conversión de las becas de investigación en contratos¹³, alternativa que sería concebida como la vía

¹² Como expresaban gráficamente dos de los entrevistados pertenecientes al núcleo fundacional inicial de la FJI, ilustrando estas dos funciones de la lista: “Sobre todo en la universidad, tú eres un becario de un grupo de un departamento que trabajas allí y que tiene relación con otras personas de tu grupo que normalmente no están en tu situación a menos que tengas otro becario al lado y que, normalmente estabas haciendo eso antes sin que nadie te diera un duro, mientras echabas los papeles de la beca y esperabas a ver si te la concedían y lo mismo has echado una o dos convocatorias y, de repente, te dan una, y ahora sigues haciendo lo mismo y encima cobras, con lo cual te parece aquello la octava maravilla. Pero creo que en cuanto la gente se empieza un poco a unir (*y a eso ayudó mucho la lista de correo que se generó a nivel nacional*), a ver los problemas de otra gente, caes en la cuenta de que lo que tienes es una mínima parte, o que tienes un salario pero falta todo lo demás. Y piensas, ‘si me pasa algo en el laboratorio, me darían una baja, o una invalidez permanente. O si necesito estar un año parado, aquí qué pasa’. Y te empiezan a surgir un montón de dudas, sobre todo a la gente que es un poco inconformista...” (Pérez Mendoza, entrevista 15/09/2007)

“Cuando empezamos a montar la lista y se fue apuntando gente hay algunos casos... Por ejemplo, que no les dejan leer la tesis, o los que llamamos ‘los sin papeles’, sin beca ni nada.(...) Me encontré con gente de 35 años, dos niños, y toda la vida con las becas. Se les acababa la beca... Y yo les preguntaba, ‘¿Pero cómo has tenido hijos?’ Y me decían ‘Y entonces, ¿no tengo hijos?’. Nunca lo había pensado así.” (Martínez, entrevista 30/10/2003)

“...Mi condición de becario hacia que atravesase una situación económica y de cobertura social muy inferior a la de mi círculo de amigos. *Cuando vi que habían muchos que pensaban como yo*, pensé que se podían cambiar las cosas.” (Gabaldón, cuestionario febrero 2003).

¹³ Así recuerdan el proceso algunos de los participantes en esos primeros debates: “Se empezaba a hablar de la explotación entre comillas que tenían los becarios. Eso venía como consecuencia de que alguien se

directa para salir del limbo jurídico¹⁴ en el que se encontraban los investigadores en formación y lograr una mejora en derechos y prestaciones.

II.3. El papel de las experiencias de socialización y el entorno de trabajo

Junto a estos procesos enmarcadores iniciales que condujeron al descubrimiento y definición del problema y de sus soluciones hay que tener en cuenta también la influencia de otros contextos de interacción en los que los participantes se encuentran inmersos. Estos contextos o estructuras de interacción pueden actuar, por un lado, como ‘cajas de herramientas’ (McAdam 1994, 52) donde los participantes obtienen y construyen las ideas y creencias que permiten el enmarcamiento posterior del problema. Parte de estas ideas son resultado de procesos de socialización política previa que tienen lugar en el seno familiar y en el entorno de amistades inmediato (McCarthy 1999, 208). Así, una mayoría de los participantes en el núcleo fundacional de la FJI entrevistados se definió al ser preguntados por su ideología política explícitamente como de izquierdas (10 de los 14 entrevistados), orientación coherente con las ideas normativas sobre los derechos atribuibles a los individuos que realizan actividades productivas presentes en el marco de diagnóstico del problema. Cabe destacar, además, que buena parte de ellos pertenecía a familias donde los padres participaban o habían participado activamente en

quejaba de una situación que clamaba al cielo y que era totalmente irregular y que en un trabajo sería imposible que pasara puesto que podrías denunciarlo perfectamente, pero que como era una beca no se podía hacer nada (...) Entonces, había un mensaje de ese tipo, había gente que decía ‘Esto es una injusticia. Si estuviéramos contratados nos protegería la ley laboral’, etc. *Entonces era el paso lógico, que esto fuese considerado un trabajo normal*” (Pérez Mendoza, entrevista 15/09/2007).

“...Habíamos llegado al convencimiento de que para la solución de nuestros problemas lo mejor era la transformación del sistema de becas en contratos. Si no se establecía una relación jurídica laboral entre lo que eran los organismos convocantes de las becas y los becarios, nunca iban a reconocernos los derechos sociales y laborales asociados a la condición de trabajador” (Santiago, entrevista 09/02/2005).

“...El principal problema fue siempre la dignificación del trabajo. (...) Todo pasaba por hacer un contrato laboral. Si tú consigues un contrato laboral, ya todo va detrás. Ya tenías representación sindical, es decir, el conjunto de derechos y deberes que va adscrito al contrato. (...) Porque un aumento de sueldo no te da lo que tú querías. Nosotros no queríamos cobrar más y, de hecho, evitábamos siempre eso, porque sabíamos que, si no, se nos iba a entender mal” (Martínez, entrevista 30/10/2003).

“...En general todo sabíamos que lo que existía era un problema del sistema de investigación en general, pero lo que nos preocupaba, concretamente, lo que sabíamos que tenía que ser nuestra lucha en aquel momento, era buscar contratos, simplemente para los becarios. Otra cosa es que luego se fuera aumentando los objetivos de precarios. Pero en principio era sólo contratos para los becarios, pre y post, y punto. (...) Hombre, el reivindicar contratos para los predoc implica para los postdoc, porque no tendría sentido que los becarios predoctorales tuvieran contratos y los postdoctorales tuvieran beca, eso sería absurdo, ¿no? Es que ya sí que no tendrían argumentos. Pero todos con la misma idea, todos con la misma idea. De hecho yo creo que las ideas se forjaron previamente en el foro” (Rivera, entrevista 17/02/2003).

“...Lo de los contratos más bien fue porque le dimos algunas vueltas y pensamos que era la manera más sencilla y más concreta de conseguir todo lo que querías.” (Martínez, entrevista 30/10/2003).

¹⁴ Hasta entonces, como se ha podido ver en el capítulo anterior, no existía una normativa general que regulase las relaciones (derechos y deberes) de los investigadores en formación con los centros de adscripción y las entidades convocantes. La única regulación era la aparecida en las diferentes convocatorias, lo que conformaba un marco disperso, falto de coordinación y altamente cambiante, no sólo geográficamente, sino también a lo largo del tiempo (Moreno Gené 2005, 36). En la práctica, la sustancia del contenido de estas relaciones dependía de elementos informales, fundamentalmente de la relación entre el investigador en formación y el investigador principal o director de tesis. La regulación a través de contratos laborales suponía, en este sentido, un cambio drástico en esta situación, al introducir la etapa inicial de la carrera investigadora en el marco del derecho laboral y, por tanto, la aplicación de las normas generales reguladoras de derechos y deberes de los trabajadores a la situación de los investigadores en formación.

política, vinculados a partidos de izquierda durante la dictadura, ocupando en algunos casos cargos políticos.¹⁵

Las experiencias de participación en asociaciones voluntarias o movilizaciones constituyen también contextos en las que los marcos de injusticia previos pueden desarrollarse. En el caso de las movilizaciones en el CSIC a principios de los años setenta, los fundadores de la coordinadora del Personal Investigador No en Plantilla (PINP) estaban ligados de manera directa al movimiento sindical y, más concretamente, al Partido Comunista de España y Comisiones Obreras (Criado 2003, 44-45). Para algunos de los participantes en la creación de la FJI ésta no era su primera experiencia de acción colectiva. Así, nueve de los catorce miembros fundadores entrevistados habían participado en algún tipo de movimiento social u ONG antes de crearse la FJI-Precarios.

Sin embargo, en el caso de los investigadores en formación, el principal ‘contexto de micromovilización’ (McAdam 1988) que serviría de base para el desarrollo de los procesos de enmarcamiento sería, sin duda, el entorno inmediato de trabajo. A la hora de identificar la situación de agravio, la interacción cotidiana con otros investigadores en formación permitiría la construcción de las experiencias individuales en términos colectivos.¹⁶ Junto con esto, la situación y contacto con otros miembros (investigadores postdoctorales y senior, técnicos de laboratorio) podía servir también de referencia comparativa o como fuente de experiencias que pueden contribuir a confirmar el enmarcamiento de la situación de agravio.¹⁷ En algunos casos, los entrevistados

¹⁵ En concreto, entre los padres de los miembros del núcleo fundador entrevistados había un ex –consejero de gobierno autonómico, un ex –concejal en un ayuntamiento de capital de provincia y un ex –delegado de un gobierno autonómico. Corroborando este punto, véase el siguiente verbatim: “Yo te puedo decir que una cosa que descubrimos al tiempo, en la segunda asamblea o en la tercera, era que todos nuestros padres, salvo los casos concretos (...), habían sido militantes de partidos de izquierda y luchadores contra la dictadura, pero militantes que algunos habían estado en la cárcel o eran miembros activos del Partido Comunista o del Partido Socialista. Todos. El de Toni, el de Manolo Pérez, los míos, los de Pastora, los de Marc, los de Ana (...), los de Cristina (...). Los de Xavi ...” (Rivera, entrevista 17/02/2003).

¹⁶ “Yo creo que también ayuda el ver a otras personas en la misma situación, o que lleva algo más de tiempo o por que cualquier situación que ha pasado le ha hecho estar más quemado o quemada con la historia de las becas. Entonces te hacen ver que aquello no es la maravilla que te han pintado. Que tú estás haciendo un trabajo altamente cualificado, por el que te están dando una miseria de dinero, y que encima ni siquiera te está contando como un trabajo. Que te vas a plantar en la frontera de los 31 o 32 años, y no vas a haber cotizado a la Seguridad Social, sin haber dejado de trabajar en tu vida. Desde luego, siempre te encuentras con las personas conformistas, que agachan la cabeza ‘sí señor, sí señor’ porque saben que al final acabarán teniendo algo” (Pérez Mendoza, entrevista 15/09/2007).

“Pero el mayor cabreo me lo llevé con la gente que los jefes les maltrataban psicológicamente y no podían hacer nada. Y a la jefe [sic] le daban una beca, llegaba una persona, esa persona salía de allí llorando, al año siguiente no pasaba nada, a esa persona le volvían a asignar otra beca FPI, volvía a contratar [sic] a otra persona, y esta persona, otra vez, a los dos meses, se iba de allí llorando. [José Real]: ‘Pero en tu caso, te afectaban esas situaciones personalmente...’ [Entrevistada]: ‘Personalmente... No, porque yo tenía un jefe de puta madre y yo no tenía ningún problema concreto.’” (Muñoz, entrevista 04/01/2004).

“Yo por ejemplo, con mi jefe, nunca he tenido ningún problema. A mí me tenía bien considerada y, entonces, conmigo no me ha tratado mal. Pero como no sólo eres tú, sino que ves a tu alrededor compañeros tuyos y ves cómo están las cosas...” (Martínez, 30/10/2003).

En estos términos se expresaba también una de las participantes en las protestas del CSIC a principios de los ochenta: “Éramos gente que desde el primer día que empezamos a trabajar, sabíamos que queríamos ser considerados como ‘personal no en formación’. En todos los cafés en que nos reuníamos los becarios eso se hablaba. Cuando yo llegué los becarios que ya estaban, eso constituía una reivindicación esencial.” (Molina, entrevista 03/06/2003).

¹⁷ “Había una técnico que trabajaba de ocho a tres (en realidad, de nueve a dos), cobraba bastante más que yo y hacía mucho menos. Y eso cabrea, cabrea...” (Muñoz, entrevista 04/01/2004).

habían entrado en contacto con investigadores que habían participado como becarios de investigación en movilizaciones durante los años setenta u ochenta¹⁸ y, sobre todo, la más reciente movilización del Personal Investigador Contratado (PIC) del CSIC entre 1996 y 1998¹⁹ (aunque este no es considerado un directo inspirador de la movilización de los investigadores en formación en 1999).

Las vivencias de otros investigadores senior o postdoctorales pertenecientes a generaciones anteriores constituían, además, una referencia comparativa a través de la cual los investigadores en formación podían evaluar las probabilidades de cumplimiento del contrato implícito sobre el que se basa la relación formativa. Como se ha señalado en el capítulo anterior, las perspectivas de cumplimiento del contrato implícito en términos de obtención de una posición estable se habían ido degradando en los centros públicos de investigación y, particularmente, en el CSIC desde mediados los años sesenta, y en las universidades en la década de los noventa. En este sentido, la relación entre el empeoramiento de las expectativas de cumplimiento del contrato implícito y el surgimiento del descontento se hace evidente en las afirmaciones de algunos de los entrevistados del núcleo fundacional de la FJI, incluso en algunos que habían participado en movilizaciones a principios de los noventa.²⁰

“La verdad es que encontraba un poco deprimente el ambiente en el departamento en que estoy haciendo mi tesis. Cuando hacía la carrera tenía muy idealizada la universidad, como el gran templo del saber y de ideas progresistas, pero cuando estuve metida dentro, me di cuenta de los juegos de intereses que lo rigen todo y pensé que si la universidad era el último reducto del pensamiento progresista, apañados íbamos. Y sobre todo me molestaba la idea reinante de que las cosas siempre habían sido así y siempre lo serían. Así que pensé que había que intentar que las cosas cambiaran” (Sanchis, cuestionario febrero 2003).

¹⁸ “Sé que hubo movimientos anteriores para conseguir determinados derechos para los precarios. Alguno de los profesores con los que hemos hablado en Zaragoza nos hablaba de cuando ellos se movilizaban para conseguir el seguro médico... y lo consiguieron” (Aguado, cuestionario febrero 2003).

¹⁹ Estas protestas estuvieron protagonizadas principalmente por investigadores contratados por el CSIC tras la etapa postdoctoral, que protestaban ante la inminente extinción los contratos de reincorporación y la escasez de convocatoria de plazas en este organismo que permitiesen darles continuidad laboral – situación a la que se hará referencia más adelante en este capítulo. Véanse también: “Cerca de 200 'cerebros' repescados del extranjero, a las puertas del paro”, *El País*, 27/02/1996; “El CSIC podrá convocar sólo 65 nuevas plazas de investigadores”, *El País*, 27/03/1998; Ángel Pestaña, “Postdoctorales del CSIC: incierto futuro”, *El País*, 17/12/1997; “El CSIC podrá convocar sólo 65 nuevas plazas de investigadores”, *El País*, 27/03/1998; “Manifestación en Madrid por una mayor inversión en ciencia”, *El País*, 01/04/1998; “Personal a extinguir”, *El País*, edición Andalucía, 16/04/1998; “Desnudos por la ciencia”, *El País*, 29/04/1998; “La ciencia española al desnudo”, *El País*, 08/05/1998.

²⁰ “Yo creo que si la situación de beca hubiese sido cuatro años y luego pasar a un contrato, como le pasaba a mi jefe, esto [LA FJI] no hubiese prosperado, seguro.(...) Antes no pasaba eso. O sea, antes de nosotros, a mi edad tenían un puesto en la universidad antes de terminar la tesis (...) Para mí no es tan importante lo de tener un puesto fijo... O sea, yo desde luego, ninguno de nosotros pensábamos eso. Yo hablo de que estás en una situación inestable, y encima hacen con nosotros lo que quieren. Nos tratan como esclavos y curritos, como peones. Haz esto y ya está.” (Martínez, entrevista 30/10/2003).

“Antes todo el que entraba tenía una plaza. Sabían que había unos años de penuria que debían pasar. Es como el que trabaja en una empresa y le mandan a China para que aprenda, y sabe que al volver de China trabajará en condiciones. Pues lo mismo (...) Durante algunos años fue muy fácil. Se abrió el grifo y entró todo el mundo.(...) Los que se metían, yo creo que tenían más claro que iban a seguir en esto. Todos se quejaban del sueldo, dicen que cuando eran becarios no tenían para vivir. Pero seguían porque sabían que iban a llegar a algún lado. Tenían como una meta y una esperanza. No sé, porque al final tampoco les servía de nada. Pero claro, sus compañeros se habían reenganchado. Pero cinco años antes de nosotros, esos ya empezaron a perder la esperanza” (Muñoz, entrevista 04/01/2004).

“El ejemplo [de la generación anterior] era el de nuestros propios jefes de investigación y jefes de laboratorio. Pero eso eran los años setenta, en los que realmente sí que hubo una gran convocatoria de plazas de investigadores, en la que entraron muchos de los becarios que entraron en esos años. Todos esos jefes de investigación son aquéllos. O sea, que ellos tenían el futuro más cercano. En nuestro caso no. Muchos de ellos incluso sin necesidad de haber marchado fuera al extranjero consiguieron esas plazas. Sin

La *ruptura del contrato implícito* también influiría de manera decisiva en el enmarcamiento sociolaboral del problema y el tipo de solución. El incremento de la incertidumbre en la obtención de una posición investigadora o docente universitaria estable a corto-medio plazo tras la finalización de la tesis redirigiría la atención de los investigadores en formación a las condiciones sociolaborales inmediatas del proceso formativo y en la fase postdoctoral. De este modo, los beneficios obtenidos por la mejora de esas condiciones en el presente constituirían una forma de compensar la incertidumbre añadida sobre la consecución de los beneficios futuros. Esto era algo ya percibido con claridad por los participantes en las movilizaciones que tuvieron lugar en la primera mitad de los años noventa.²¹

El entorno de trabajo inmediato de los investigadores en formación también influye en el proceso de enmarcamiento de la situación de agravio en otro sentido. Las condiciones de trabajo inmediatas, en términos de prácticas y organización de la producción científica, afectarían también a la autopercepción del investigador en formación como ‘trabajador’ que subyace a la definición del problema. Los datos recogidos por el proyecto desarrollado en 1994 por investigadores del Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IESAA, CSIC) sobre la evaluación del programa de Formación del Personal Investigador del Plan Nacional de I+D (Fernández Esquinas 2000; 2002; González de la Fe et al. 1995; 1996; 1997) mostraban la existencia de diferencias en las prácticas de los investigadores según contextos disciplinarios (tabla 1). Dentro de la variedad y complejidad de estas prácticas – muchas veces dependientes de las dinámicas de los grupos concretos de investigación en que se integran los investigadores en formación, o de las filias y fobias de los directores de tesis – se detectaban determinadas pautas relacionadas con el área general de conocimiento (disciplinas científicas *versus* humanidades y ciencias sociales) y el tipo de centro de adscripción (universidad y centros públicos de investigación). Entre los investigadores de centros públicos y universidades, destacaba el contraste entre la dedicación exclusiva o no a la tesis, sobre todo en las áreas de ciencias sociales y humanidades, así como respecto a la realización de tareas docentes. En cuanto a áreas de conocimiento, cabe subrayar los contrastes entre la obligatoriedad de asistencia y media de horas semanales en el centro entre las ciencias sociales y humanidades en las universidades y el resto. En este sentido, los investigadores de ciencias se caracterizaban por la intensidad en el número de horas dedicado, lo que se asociaría fundamentalmente a las necesidades de infraestructura y a las dinámicas internas de trabajo en los grupos de investigación de estas áreas. También resaltaba la intensidad de la actividad docente en los becarios de universidades, sobre todo en el tercer y cuarto año de beca.

embargo, en el año noventa y tres, se sabía que después de conseguir el doctorado tenías que marcharte al extranjero a seguir ampliando tu formación. Y después, ante el regreso nadie te asegura que tuvieras ninguna plaza” (Santiago, entrevista 09/02/2005).

“...El sistema de becas se ha quedado obsoleto, fue un parche que sirvió en su época cuando al leer la tesis tenías una plaza de profesor casi asegurada” (Gabaldón, cuestionario febrero 2003).

²¹ “En el año 1993 (...) sabíamos que la carrera de investigador era muy larga. Y, desde luego, no se nos aseguraba un puesto fijo al finalizar toda la supuesta formación que estamos realizando con becas. Además, por aquel entonces se notaban ya los recortes en la investigación pública. Y no había tantas convocatorias de plazas públicas, lo que son las convocatorias de investigadores y de colaboradores científicos del Consejo eran mínimas, muy pocas. El que llega al final ha tenido que pasar una criba tan bestial, que son pocos los que llegan. (...) Era más el presente, era más el ‘me están explotando estos cuatro años que estoy aquí, o esos dos años de beca postdoctoral, en la que realmente estoy trabajando como cualquier trabajador y no se me reconocen los mismos derechos’ (Santiago, entrevista 09/02/2005).

Tabla 1. Contenido de la actividad de los investigadores en formación

	Universidades		Centros Públicos de Investigación	
	Ciencias	Humanidades y Ciencias Sociales	Ciencias	Humanidades y Ciencias Sociales
Dedicación principal: sólo tesis (%)	42,4	61,9	38,4	45,0
Dedicación principal: tesis+proyecto (%)	54,2	29,4	58,6	40,0
Participación en otras investigaciones (entrevistados sólo tesis) (%)	12,0	12,0	11,0	22,0
Participación en otras investigaciones (entrevistados tesis + proyecto) (%)	19,0	27,0	14,0	36,0
Asistencia obligatoria diaria al centro (%)	86,4	44,6	96,0	72,7
Horas trabajo centro (media semanal)	44,2	25,5	46,9	34,6
Horas diarias en centro (media)	8,8	5,1	9,4	6,9
Total horas trabajo (media semanal)	51,6	46,1	52,3	51,7
Tareas docentes (1er año) (%)	13,0	17,0	13,0	0,0
Tareas docentes (2º año) (%)	44,0	42,0	6,0	0,0
Tareas docentes (3er año) (%)	64,0	55,0	13,0	0,0
Tareas docentes (4º año) (%)	71,0	68,0	19,0	14,0

Fuente: Adaptado de Fernández Esquinas (2002), tablas 4.9, 4.10, 4.11 y gráfico 4.4.

En suma, estos datos mostraban dos tipos de lógicas formativas. La primera, más tradicional, estaría vinculada a la realización de la tesis doctoral exclusivamente. La segunda, más “profesionalizada” (Fernández Esquinas 2002, 163-164) incluiría entre las tareas realizadas por los investigadores en formación, aparte de la tesis, otras labores y trabajos dentro del centro receptor. Según esto, existiría un mayor grado de profesionalización en las áreas científico-técnicas que en las de humanidades y ciencias sociales, y aquella sería también mayor en los centros públicos de investigación que en las universidades.

En relación con los procesos de enmarcamiento y la autopercepción de los investigadores en formación, en las áreas científicas el perfil del investigador estaría más cercano al de elemento funcional dentro del grupo de investigación que contribuye a alimentar el ciclo de credibilidad del equipo y sus miembros que al tradicional de alumno-doctorando, produciéndose en muchas ocasiones una confusión entre las actividades formativas y productivas. Una hipótesis deducible de estos argumentos anteriores sería que *la percepción de los investigadores en formación como trabajadores sería más frecuente en las áreas científico-técnicas*. Los datos del proyecto del IESAA ayudan a corroborarla de manera indirecta (González de la Fe et al. 1997, 79). Así, un 29,8 por ciento de los becarios FPI de universidades en el área de ciencias señalaba como deficiencia del sistema de becas la ausencia de derechos laborales, mientras que el porcentaje en humanidades y ciencias sociales era del 15,9. En los centros públicos de investigación, se mantenían las diferencias entre grandes áreas de conocimiento, aunque los porcentajes en ambos casos eran más altos: 39,8 por ciento en los becarios de ciencias frente al 21,2 por ciento en humanidades y ciencias sociales.²²

Aunque cabe admitir la existencia de diferentes ‘estilos de trabajo’ en el proceso formativo entre áreas, asumir la existencia de condiciones de trabajo homogéneas a nivel macro que incidirían en la autopercepción a lo largo de grandes áreas de conocimiento

²² Los datos, sin embargo, deben interpretarse como una aproximación general, dado que no diferencian entre las distintas cohortes incluidas en la muestra, que comprende tanto antiguos becarios (desde la convocatoria de 1984) como becarios activos en el momento de realización del estudio (en 1994).

resulta poco riguroso. En este sentido, conviene examinar el *contexto micro* en el que se desenvuelven los investigadores en formación, esto es, las condiciones específicas presentes en el lugar donde realiza su labor y cómo éstas afectan a su autopercepción. Por un lado, los estilos de trabajo tienen su reflejo en ‘modos de producción’ científica. En las áreas de ciencias es más frecuente que el modo de producción científico sea de tipo colaborativo, reuniendo a los investigadores en un mismo espacio y compartiendo medios comunes. Como se ha señalado, el intercambio comunicativo y de experiencias es esencial para la elaboración de los marcos de agravio (y la movilización, como se verá más adelante), y por consiguiente, en este tipo de entornos dichos intercambios serían mucho más frecuentes que cuando la producción científica obedece a un modelo más individualista, donde el investigador en formación apenas si tiene contacto con otros en su misma situación.²³

Otro de los elementos básicos del entorno micro que influye en la autopercepción como trabajador sería el sometimiento a un régimen horario predefinido. En este caso, tal tipo de régimen es también mucho más frecuente allí donde la producción científica obedece al modelo colaborativo del grupo de investigación-empresa – tanto por la necesaria racionalización y programación en la utilización de los recursos, como por las exigencias de resultados que alimenten el ciclo de credibilidad del grupo – y, por extensión (aunque no de manera exclusiva) en las áreas científico-técnicas, donde este tipo de forma de producción es más frecuente.²⁴

II.4. Confirmación empírica de la importancia del contexto de trabajo en la autopercepción del investigador en formación

A la hora de arrojar luz sobre los elementos subyacentes a la autopercepción como ‘trabajador’ de los investigadores en formación, el proyecto financiado en 2002 por la Dirección General de Investigación de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, y dirigido por los profesores de la UNED José Antonio Olmeda y Salvador Parrado, sobre la “Evaluación y el seguimiento de los programas de becas de formación de personal investigador y posdoctorales de la Comunidad de Madrid” (Olmeda y Parrado 2003a) contiene información muy útil. En concreto, este estudio incluía una encuesta realizada a becarios de investigación y tutores (en ambos casos,

²³ En este sentido, como señala uno de los entrevistados pertenecientes al núcleo fundador de la FJI-Precarios: “Entonces, bueno, era muchísimo más sencillo alcanzar la conciencia en centros de investigación de ciencias, *donde había muchísima gente trabajando*, y con las mismas experiencias, sobre todo eso que te digo del tiempo, la *cantidad de tiempo tan exigente*” (Santiago, entrevista 09/02/2005).

²⁴ “Una de las dificultades que hubo, cuando echó a andar la Federación, era que los que estábamos metidos éramos en la mayoría científicos. Y entonces, teníamos una visión... *Científicos de laboratorio, con trabajo de laboratorio*. Que es un trabajo manual... que te lleva... si a las nueve y media no estás trabajando y tu jefe pasa por ahí y ve que el experimento no se está haciendo y dice ‘¿Y éste dónde está?’, y a las nueve de la noche acabas el experimento y te vas a tu casa. Y entonces tienes una concepción de tu beca como un trabajo más fácil que el que está haciendo un trabajo sobre el Archivo de Indias y voy allí, recojo mi documentación, y luego en mi casa la voy elaborando... Yo sigo pensando que es un trabajo igual, si estás obediendo a una serie de... bueno, a un proyecto o a unos resultados que hay que obtener. Para nosotros era mucho más fácil que para ellos porque *tú te tenías que levantar por la mañana, te tenías que ir al laboratorio, te tenías que poner la bata, te tenías que hacer unos experimentos que estaban programados, y cuando acababa el experimento colgabas la bata y te ibas hasta el día siguiente*. Echábamos una jornada laboral normalmente mucho más larga de la que se echa en algunos sitios. Entonces, eso, día tras día, hace que te digas, ‘hombre, yo trabajo porque el domingo tengo que acostarme temprano porque el lunes tengo que levantarme para trabajar. Entonces, soy un trabajador, yo voy de lunes a viernes a trabajar y algún sábado que otro también’ (Pérez Mendoza, entrevista 15/09/2007).

predoctorales y postdoctorales). Los datos obtenidos por este estudio posibilitarían una evaluación cuantitativa a través de un análisis estadístico multivariable de los factores que podrían influir en la autopercepción de los investigadores en formación (tabla 2).²⁵

Tabla 2. “Qué categoría define mejor a un becario”

	Estudiante	Trabajador	Ambas (no leer)	Ninguna (no leer)	NS/NC	Total
becario predoctoral	80	248	32	1	1	362
becario posdoctoral	15	134	10	2	0	161
Total	95	382	42	3	1	523

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos del estudio de Olmeda y Parrado (2003a).

Las variables en el análisis referidas a la influencia del contexto trabajo son tres: *área de conocimiento* (1= Ciencias Naturales, 2=Ingenierías, 3=Ciencias Sociales y 4=Humanidades), *tipo de organismo de investigación* (1= centros públicos de investigación y otros centros, 2 = universidades públicas) y *grado de satisfacción con las condiciones de trabajo*.²⁶ Estas variables son controladas por el *tipo de beca disfrutada* en el momento de la encuesta (1=predoctoral y 2=postdoctoral), y la *cohorte* a la que pertenece el becario.²⁷

La tabla 3 muestra los resultados del correspondiente modelo logístico multinomial. Aunque el ajuste del modelo es bastante débil, las relaciones significativas confirman la hipótesis de la importancia del contexto de la actividad formativa en la autopercepción de los investigadores en formación. Así, en cuanto a la macro-área de conocimiento, se detecta un efecto significativo únicamente en dos casos: para el área de humanidades, donde la probabilidad de considerarse ‘estudiante’ frente a ‘trabajador’ es mayor que entre los becarios de ciencias naturales; y para el área de ingenierías donde, en cambio, la probabilidad de autopercebirse como ‘estudiante-trabajador’ frente a ‘trabajador’ es significativamente menor en comparación con la de ciencias naturales. En

²⁵ No obstante, una importante carencia de esta información es que no permitiría identificar el hipotético efecto que la movilización de los investigadores en formación a partir de 2000 sobre la autopercepción de los becarios de la Comunidad de Madrid.

²⁶ El cuestionario recoge varias preguntas de escala sobre la satisfacción de los encuestados respecto a diferentes aspectos de los programas: a) grado de información sobre la beca; remuneración; lugar de trabajo de la beca (despacho, mesa, silla...); medios materiales para desarrollarla beca (ordenador, equipo de laboratorio, biblioteca...); gestión de la beca por la Comunidad de Madrid; con la duración temporal de la beca; y con el tutor. La escalas de valoración va de 0 (mínima satisfacción) a 10 (máxima satisfacción). Un análisis factorial de componentes principales con rotación *varimax* permite identificar dos factores. El primero agrupa las variables: a) satisfacción con la gestión de la beca por la Comunidad de Madrid; b) remuneración de la beca; c) grado de información sobre la beca; d) duración temporal de la beca. El otro factor agrupa al resto de variables: a) lugar de trabajo; b) medios materiales; y c) tutor. Ambos factores corresponden a dos dimensiones claramente identificables. La primera hace referencia a aspectos relacionados con la gestión de la beca. La segunda, a las condiciones concretas de trabajo, precisamente la variable que nos interesa analizar. De este modo, a partir de la media de las variables de este segundo factor, se ha elaborado una nueva variable, *satisfacción con las condiciones de trabajo*.

²⁷ Con el fin de controlar el “efecto cohorte”, se crea una variable nueva, *Años transcurridos desde el fin reglamentario de la convocatoria*, resultado de restar el período máximo de vigencia de la beca (4 años en las predoctorales y 2 en las postdoctorales) al resultado de la resta del año de la convocatoria correspondiente en la que participó el entrevistado y el año en el que se realizó la encuesta (2002). Los valores oscilan entre 5, como número máximo de años transcurridos desde el fin de beca de la primera convocatoria de becas predoctorales incluida en la muestra (1993); y -3, que corresponde a aquellos becarios predoctorales de la última convocatoria incluida en la muestra (2001).

contraste, el tipo de centro (universidad, centro público) no ejerce un efecto significativo en la autopercepción de los entrevistados.

Tabla 3. Modelo logístico multinomial: “¿Qué categoría define mejor a un becario?”

	Categoría: Estudiante			Categoría: Ambas (trabajador y estudiante)		
	Coef.	Err. Est.	P>z	Coef.	Err. Est.	P>z
Área: Ingenierías	0.347	0.326	0.287	-1.587	0.743	0.033
Área: Ciencias Sociales	0.308	0.387	0.426	0.023	0.531	0.965
Área: Humanidades	0.871	0.335	0.009	0.676	0.400	0.091
Universidades públicas	0.074	0.277	0.789	0.283	0.354	0.424
Satisfacción con las condiciones de trabajo	-0.169	0.073	0.020	0.243	0.127	0.055
Postdoctoral	-0.981	0.312	0.002	-0.517	0.382	0.176
Años desde fin convocatoria	-0.053	0.051	0.294	0.137	0.078	0.078
Constante	-0.300	0.565	0.596	-4.129	1.085	0.000
Chi cuadrado (Wald)	44.60		Grados de libertad	14		
Prob > chi2	0.000		Pseudo-R cuadrado	0.0684		
Nº de observaciones	513					

Nota: errores estándar robustos; categorías de referencia: variable dependiente = trabajador; variables independientes: Área = ciencias naturales; Tipo de centro = centros públicos de investigación y otros; Tipo de beca = predoctoral.

Sí lo tienen, en cambio, las condiciones de trabajo en el centro donde el entrevistado se encuentra adscrito. Así, cuanto mayor es la satisfacción del entrevistado en este punto, menor es la probabilidad de que se considere ‘estudiante’ respecto a ‘trabajador’. Una hipótesis explicativa sobre esta regularidad la ofrece la *teoría de la auto-categorización* (Turner 1987). Según esta teoría, la comparación entre el grupo de pertenencia del individuo (*in-group*) y los grupos externos (*out-groups*) es fundamental en el proceso de identificación (auto-categorización) del individuo. La categorización ha de maximizar las diferencias entre el grupo de pertenencia y el de comparación. Si se observa que la categoría no es relevante para maximizar esas diferencias, tendrá lugar un proceso de reenfoque (*reframing*) en el que se buscarán otras categorías accesibles que permitan explicar mejor las similitudes y diferencias entre los individuos (Hogg, Terry y White 1995). Así, las condiciones de trabajo (en términos de medios materiales, pero también en cuanto a organización y disciplina interna) pueden considerarse un reflejo del tipo de organización del trabajo en la que el investigador en formación está inmerso. Es razonable pensar, pues, que el grado de satisfacción será mayor allí donde las condiciones se asemejen más a las que disfrutaban el resto de investigadores, algo más propio de entornos de trabajo de tipo colaborativo (por ejemplo, en los laboratorios o donde todos tienen acceso a los mismos medios de trabajo).

El razonamiento que sigue, y que se ajusta a lo subrayado por los entrevistados de forma repetida, es que en este tipo de entornos es más probable que los investigadores en formación no consideren relevante la categoría ‘becario’ como elemento diferenciador respecto al resto de investigadores del grupo, considerándose un miembro más y, por tanto, anteponiendo la percepción como un elemento productivo del mismo (‘trabajador’) a la de mero ‘estudiante’, categoría tradicionalmente asociada a la

condición de becario. Por tanto, la percepción de la situación como injusta sería más probable en los entornos de trabajo de tipo colaborativo, donde los investigadores en formación serían más propensos a percibirse en términos de igualdad con el resto de investigadores (como un elemento productivo más del grupo, un ‘trabajador’) y, en consecuencia, donde la situación de agravio en cuanto a las diferencias de tratamiento o estatus resultaría más evidente.²⁸

II.5. El papel de los acontecimientos enfocantes

El descubrimiento del descontento se vería también facilitado por una serie de acontecimientos que redirigirían la atención de los participantes y facilitarían la identificación de la situación de agravio. Como se señaló en el capítulo 1, el proceso formativo implica la asunción por el investigador en formación de unos costes asociados, que habrían de ser compensados, en teoría, a medio plazo con el cumplimiento del contrato implícito en el que se basa la relación con el formador. Dichos costes, en ausencia de los procesos enmarcadores anteriormente descritos, habían sido habitualmente interpretados por los investigadores en formación como algo intrínseco al proceso formativo, es decir, como parte del status quo de referencia. Los

²⁸ Los siguientes fragmentos de entrevista con miembros fundadores de la FJI parecen corroborar esto: “Yo he tenido suerte y nunca me han puesto horario. Pero sí he visto un montón de gente que los tenía puestos. Y es verdad que si tú decías ‘Esta tarde no voy’ y te llamaba tu jefe porque se le había ocurrido cualquier cosa o quería comentarte algo, y no estabas, al día siguiente te decía ‘Oye, dónde estabas ayer por la tarde’, y no pasaba nada. Pero si lo hacías cuatro veces te decían, ‘Oye, que hay que echar la jornada’ (...) Sí que había una noción de que tenía que haber un horario, y de hecho en el Consejo [CSIC] se ficha. (...) Te consideraban trabajador a todos los efectos, incluso para aplicarte su régimen de trabajo de vacaciones y de fiestas, pero luego, contrapartidas... Una baja, no cobras... Entonces, para los que trabajábamos en laboratorios era muy evidente la relación laboral encubierta.” (Pérez Mendoza, entrevista 15/09/2007).

“Además, llegamos a comprender que éramos personal muy cualificado. Que realmente nos estaban explotando para conseguir una serie de publicaciones científicas que luego eran firmadas por los jefes de los proyectos de investigación. En algunos casos, esas publicaciones científicas eran directamente escritas por los jefes. En otros casos no, los becarios eran los encargados muchas veces de hacer un primer borrador. Todo ese esfuerzo no lo veíamos recompensado de ninguna manera en una serie de prestaciones laborales que tenían el resto de trabajadores. Entonces, esa experiencia de explotación es la que, probablemente, formó ese núcleo de conciencia inicial” (Santiago, entrevista 08-02-2005).

“¿Cuánto he trabajado yo durante la tesis? ¿Trece horas al día? Y dormía nueve. Eso te lo dice todo. Es un trabajo muy duro, es físicamente duro, yo no me lo imaginaba... Imaginaba gente delante de un ordenador... Llego allí, y tenía que trabajar de nueve a nueve, bajando escaleras, subiendo escaleras, cargando cajas, teniendo que trabajar de pie, sillas sin respaldo. Los sábados no me podía levantar (...) [La jornada laboral era] me levantaba por la mañana, me iba al trabajo. Me sentaba un rato. Cuando tenía el ordenador me sentaba en el ordenador, si no, directamente a trabajar. O sea, de pie. Lleva una cosa allí, coge las células, bájalas para revelar, súbelas para centrifugar, vuelve a mezclar los productos. Con estrés, haciendo tres experimentos al mismo tiempo. Luego por la tarde, te sientas un poquito, pones las cosas en orden, ahora el estrés es por que el *paper* nos lo quitan (...) En biología molecular hay mucha gente trabajando en lo mismo, mucha competitividad. Si yo hubiera trabajado en otra cosa no me hubiera cabreado tanto. O sea, nosotros allí somos mano de obra. A veces no tienes ni que pensar. Yo sí, porque tenía un jefe estupendo, pero en otros casos era, ‘haz esto, mira cómo lo hacen los demás, y luego lo reproduces’. Exactamente lo mismo que mi técnico de laboratorio, exactamente lo mismo. A veces me buscaba literatura, cuando tenía tiempo. Pero los jefes no quieren que busques literatura, quieren que tú trabajes, con las manos (...) Los jefes se sientan en su despacho, piensan y mandan. Todo era clarísimo. Si tú vas al laboratorio a las nueve de la noche, los únicos que están son los becarios. Que hay que hacer una [inaudible] que dura doce horas poniendo puntos cada dos horas, ahí están los becarios. Los fines de semana, a los que se les encargan las células, los becarios. Cuando hay que hacer el trabajo manual de ir al instituto, estar allí y pasarte las horas de pie, a veces sin comer, eso es el becario.” (Muñoz, entrevista 04/01/2004).

‘acontecimientos enfocantes’ (*focusing events*) se encargarían de redirigir la atención sobre los costes de la situación, llevando a una reevaluación de la misma. Los costes, antes asumibles, serían ahora interpretados como ‘pérdidas’, lo que aumentaría la probabilidad de que la situación se enmarque como un agravio, en concordancia con la ‘teoría de la perspectiva’ (*prospect theory*), según la cual los actores conceden más importancia relativa a las pérdidas que a las ganancias respecto cambios en el estatus quo (Kahneman y Tversky 1979; 1984; Quattrone y Tversky 1988).

En el caso de las protestas de los investigadores en formación durante 1999, su surgimiento estuvo relacionado en varios casos con la súbita imposición sobre los investigadores en formación de nuevas cargas no contempladas en el contrato implícito preexistente o por eventos que, de manera también inesperada, suponían un cambio en el *statu quo* de referencia y reenfoaban su situación, que pasaba a ser percibida como de agravio. Así, en los procesos de movilización que desembocaron en la creación de la FJI, la imposición por la Generalitat de Catalunya en 1998 de una tasa de tutela académica en las universidades catalanas (conocida como la ‘tasa 11.000’, por el importe de la misma en pesetas) sobre todos aquéllos que hubiesen terminado los cursos de doctorado pero que no hubiesen leído todavía la tesis, impulsó el resurgimiento de la asociación local de doctorandos y becarios de investigación Damndocs, creada en 1996 y germen de la posterior asociación D-Recerca, integrante de la FJI-Precarios (De Pedro, Ribó, Sanchis, cuestionarios administrados en febrero de 2003). Igual sucedió en la Universidad de Granada, donde el intento por parte de la Junta de Andalucía de imponer la tutela académica – la ‘tasa 6000’ – sobre una parte de los becarios de investigación – ya que no todos quedaban afectados por la medida – desembocó en la resurrección en 1998 de ASI (Asociación de Becarios del Distrito Universitario de Granada) creada durante las protestas en 1992 (Pérez Mendoza, entrevista 15/09/2007). Otro problema local (la amenaza de no renovación de los alrededor de 200 becarios de la Generalitat a principios de 2000 por un recorte presupuestario) contribuyó a la movilización de los investigadores en formación en esta comunidad autónoma y a la constitución en febrero de ese año de la asociación Joves Investigadors (Gabaldón, Aguilera, entrevistas administradas en febrero de 2003).²⁹

No obstante, aquí no se está afirmando la existencia de una relación causal entre el descubrimiento del agravio y las condiciones materiales de trabajo en las que se desenvuelven los investigadores en formación o los acontecimientos detonantes inesperados. Estas condiciones facilitan o impiden, en tanto que referencia para la interpretación, los procesos de construcción intersubjetiva y enmarcamiento que al final son la clave en la explicación del surgimiento del descontento, pero no los determinan.³⁰

²⁹ “El Consell ‘olvida’ 1000 millones para investigación en los Presupuestos. 220 becarios sin cobrar”, *El País*, Edición Comunidad Valenciana, 04/02/2000; “La Generalitat modifica el presupuesto para I+D tras la presión universitaria”, *El País*, Edición Comunidad Valenciana, 09/02/2000

³⁰ Como señalaba la autora de la carta fundacional: “Yo creo que lo más importante [a la hora de tomar conciencia del problema y movilizarse] es tener al lado una persona con la que discutes, que te cree una inquietud. Y que tú estés dispuesto a tener la inquietud, porque hay gente con la que discutes, y por mucho que discutes no vas a llegar a ningún lado” (De Cara, entrevista 30/10/2003).

III. DEL DESCONTENTO A LA MOVILIZACIÓN

En el capítulo 2 también se señaló el tratamiento insuficiente dado por los tres enfoques de referencia a los procesos de movilización y organización asociados a la expansión del conflicto. Una adecuada explicación de las dinámicas de cambio requiere, sin embargo, dar cuenta de cómo los participantes superan los problemas de acción colectiva habitualmente vinculados a esos procesos – particularmente en el caso aquí estudiado, donde la expansión del conflicto tendría lugar tras un proceso de formación de un actor organizacional que en adelante actuaría en representación del colectivo agraviado.

III.1. Los problemas de acción colectiva

En este sentido, el descubrimiento del descontento con la situación no supone de manera necesaria que los individuos insatisfechos se movilicen y protesten. Siguiendo a Hirschman (1970 [1977]), ante la percepción de un deterioro de la situación cabrían las alternativas de 1) *'salida'* – abandonar la carrera investigadora o buscar una posición mejor, como profesor ayudante –, 2) *'lealtad'* – aceptar la situación, no hacer nada – y 3) *'voz'* – actuar colectivamente para intentar modificar la situación.

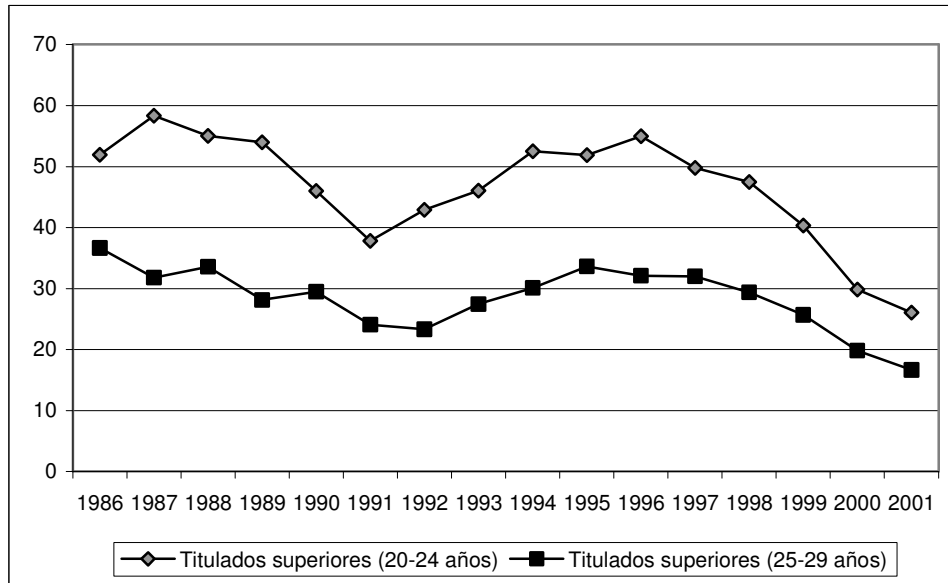
Estas tres opciones están interrelacionadas. Por un lado, la opción de *'salida'* puede disminuir la probabilidad de que la de *'voz'* sea tomada (Hirschman 1977, 78). En el caso de los investigadores en formación, la opción salida podría resultar muy costosa en términos psicológicos para los que la eligieran, principalmente por el carácter vocacional que impulsa la elección de la carrera investigadora.³¹ Por otra parte, en caso de que los costes psicológicos no sean suficiente desincentivo, la opción de salida de la carrera investigadora disminuye su atractivo si, a los costes hundidos (en términos de tiempo y esfuerzo invertido anteriormente, difíciles de recuperar) y de oportunidad incurridos durante el periodo formativo, se suman problemas de absorción del mercado laboral. En este sentido, en períodos de altas tasas de desempleo, como durante la primera mitad de las décadas de los ochenta y noventa (gráfico 1) la alternativa de permanecer *'leal'* (aguantar con la beca) puede resultar atrayente.³² La búsqueda de una posición alternativa que permitiera continuar al mismo tiempo con el doctorado – principalmente, un contrato como profesor ayudante o asociado – no presentaba menores problemas, ya que el mayor costo para las universidades de este tipo de plazas en comparación con las becas hacía que fueran escasas, sobre todo en momentos de dificultad presupuestaria.

De este modo, las dificultades de *'salida'* aumentarían la probabilidad de recurso a la *'voz'*. Por otro lado, la opción entre ésta y la *'lealtad'* – excluyendo aquellos casos donde ésta se mantuviera de manera convencida y, por tanto, los individuos no fuesen conscientes de la situación suponía para ellos algún tipo de agravio o descontento– estaría mediada por una serie de factores que tienen que ver con lo que se han denominado los problemas de acción colectiva.

³¹ El 70,1 por ciento de los entrevistados en el proyecto del IESAA declaraba como principal motivo para solicitar la beca ser *'el único medio para dedicarse a la investigación'* (Fernández Esquinas 2002, 137-138).

³² Así, un 11,3 por ciento de los entrevistados en el proyecto IESAA afirmaba que el principal motivo para solicitar la beca era ser *"la única posibilidad de obtener trabajo"*. A estos se añadía el 2,8 por ciento que la consideraba una *"forma provisional de conseguir dinero"* (Fernández Esquinas 2002, 137-138).

Gráfico 1. Evolución de la tasa de paro (porcentaje) entre los titulados superiores (de los 20 a los 29 años)



Fuente: INE (varios años) Encuesta de población activa (EPA).

La teoría de la acción colectiva se ha ocupado de estudiar las condiciones en las que es posible la opción de ‘voz’ colectivamente y sobre cómo superar los dilemas sociales que constituyen el principal obstáculo para su ejercicio, esto es aquellas “situaciones en las cuales la racionalidad individual conduce a la irracionalidad colectiva.” (Kollock 1998, 183).³³ Cuando el objetivo de la acción colectiva es la producción de un bien público – como es aquí el caso del cambio en la política de formación de investigadores – el dilema deriva del hecho de que, de acuerdo con la naturaleza de este tipo de bienes, no es posible excluir a nadie de su consumo (propiedad de *no exclusión*) y, además, el consumo ejercido por un individuo no afecta a la cantidad disponible por el resto (propiedad de *no rivalidad*). Olson (1965) fue el primero en teorizar el llamado problema del *free-rider* o ‘gorrón’, según el cual, la opción racional para aquellos individuos cuya aportación no supusiera una diferencia a la hora obtener el bien público, o donde los beneficios que este reportase no fuesen muy superiores al coste de participar en su producción, sería la de dejar que otros se encargaran de hacerlo, disfrutando en cambio de los beneficios del bien producido. Más tarde, Hardin (1971; 1982) reinterpreto esta situación desde la óptica de la teoría de juegos, modelándola formalmente como un ‘dilema del prisionero’ para N-jugadores.

En el caso de los investigadores en formación, la situación de acción colectiva podría ser formulada en términos de un juego de dos jugadores en forma normal:

Cuadro 1. Situación de acción colectiva para el caso de dos investigadores en formación

		Investigador en formación 2	
		Cooperar	No cooperar
Investigador en formación 1	Cooperar	$pB-C, pB-C$	$pB-mC, pB$
	No cooperar	$pB, pB-mC$	SQ, SQ

³³ Racionalidad individual entendida aquí en el sentido de interés en los beneficios directos que el actor recibe del proceso movilizador (Chong 1992, 1-2).

Los actores tienen a su disposición dos acciones, *cooperar* en la acción colectiva y *no cooperar*; B es el beneficio obtenido de la consecución del cambio en la política de formación; p la estimación subjetiva de la probabilidad de obtener dichos beneficios, C la estimación subjetiva de los costes asociados a la participación en la acción colectiva, y SQ los beneficios del mantenimiento de la situación en el statu quo.

El simple modelo anterior podría ser interpretado del siguiente modo. Los costes (C) de participar en la movilización estarían asociados, a) a *los recursos materiales necesarios para promover la acción colectiva*, b) a los *costes de oportunidad* para los participantes y c) a los vinculados a una *acción sancionadora* sobre éstos.

Los costes de oportunidad son especialmente importantes, considerados en términos del retraso en la finalización de la tesis o de las tareas a realizar dentro del grupo de investigación o del departamento. Estos costes en tiempo pueden llegar a ser muy altos para el becario, dada la duración limitada de la beca y la inseguridad en cuanto a la obtención de nueva financiación con posterioridad. También, el retraso en la tesis podría suponer – respecto a otros investigadores en formación (dentro o fuera del grupo de investigación) que no participasen en la movilización – una pérdida de ventaja competitiva de cara a ocupar en el futuro posiciones postdoctorales. En cuanto a las sanciones, los retrasos en el trabajo como consecuencia de la participación podrían afectar también al grupo de investigación, dada la naturaleza colaborativa de la producción científica. En tal caso, el investigador en formación podría ser castigado por el investigador principal, siendo la sanción más grave, sin duda, la no renovación de la beca.³⁴

Respecto a los beneficios (B), estos son identificados con el cambio en la política. La estimación subjetiva de estos beneficios estaría, a su vez, matizada por la correspondiente estimación de la probabilidad (p) de éxito de la protesta o movilización. Finalmente, el statu quo (SQ) se identifica con la estimación subjetiva de los beneficios descontados en el presente que los investigadores en formación derivarían del cumplimiento del contrato implícito (dI , donde d es el factor subjetivo de descuento³⁵ e I el valor futuro de la obtención de una posición permanente) menos los costes presentes vinculados al proceso formativo que los investigadores han de soportar o al

³⁴ Este tipo de situaciones, de hecho, existía. Como señala una de las entrevistadas que participó en los movimientos fundacionales de la FJI: “La gente tenía miedo (...) Una vez tratamos de obtener representación en Junta de Instituto (...) Escribimos una carta (...) y luego la pasamos para que la firmaran los becarios. Una solicitud de todo el personal becario del instituto queríamos tener aunque fuera voz. Y la directora amenazó a sus becarios que si firmaban les quitaba la beca. La situación era de esclavitud, esclavitud total y absoluta. Esa gente nos pidió que, por favor, les dejáramos al margen de todo. No fueron a la manifestación. El día de la primera manifestación hubo problemas en el instituto. Estaban controlando a ver quién iba. En mi instituto no se ficha, pero se controla. Todo el mundo sabe quién monta los líos.” [José Real]: ‘Pero que podrían temer de los...’ [Muñoz]: ‘Que les quiten la beca...’ [José Real]: ‘No, los investigadores principales.’ [Muñoz]: ‘¡Ah, ellos! Que dejes de trabajar un día. No puedes dejar de trabajar un día, no te puedes tomar libertades que ellos no se pudieron tomar. Esa fue una de las respuestas que nos dieron. Porque preguntábamos: ‘Y a este tío, qué más le da que yo escriba *e-mails* si no lo hago en mi horario laboral’. Una tontería, uno que tuvo problemas porque fuera del trabajo [yo] no podía escribir *e-mails*. O le miraban los *e-mails* (...) Y nos dijeron que él lo había pasado muy mal cuando era becario, y entonces, pensaba que todo el mundo tenía que pasarlo mal, como la mili.” (Muñoz, entrevista 04/01/2004).

³⁵ Más concretamente $d = 1/(1 + i)^n$, donde i es la tasa de descuento y n el número de períodos (ej. años) en los que se aplica sucesivamente dicha tasa.

mantenimiento de la condición de becario (K) (incluyendo costes de oportunidad) ($SQ = dI - K$).

En condiciones favorables al cumplimiento del contrato implícito o cuando los participantes tienen dudas sobre si recibirán los beneficios de la movilización – algo perfectamente plausible dado el tiempo dilatado que puede transcurrir para la materialización del cambio en la política, el carácter transitorio de la condición de investigador en formación, y el altamente probable carácter no retroactivo de las medidas – entonces $SQ > pB$, siendo la ordenación de preferencias resultante $SQ > pB > pB - C > pB - mC$. En estas condiciones, los dos jugadores preferirían, obviamente, no recurrir a la acción colectiva, manteniéndose el estatus quo (SQ, SQ).

En cambio, cuando la opción de ‘voz’ es la preferida y los frutos de la acción colectiva son evaluados por encima del estatus quo ($pB - C > SQ$), la ordenación de pagos para ambos actores podría ajustarse al modelo del ‘dilema del prisionero’, siendo $pB > pB - C > SQ > pB - mC$. Es decir, aunque los dos jugadores fuesen conscientes de que la movilización es necesaria y puede tener éxito, incluso de que la probabilidad del mismo es alta, la estrategia dominante para ambos sería, sin embargo, *no cooperar* y dejar que el otro actor corra con los costes de la movilización – es decir, comportarse como un ‘gorrón’. En este sentido, se entiende que ambos prefieren el statu quo (SQ) a asumir unilateralmente los costes de la movilización (mC , donde m es una constante mayor, al menos, que 2). El resultado final sería que no se produciría la acción colectiva orientada al cambio en la política, un resultado subóptimo para ambos jugadores.³⁶

III.2. Las soluciones al problema de acción colectiva: el papel de los emprendedores organizacionales

Olson contempló dos soluciones al problema del ‘gorrón’. Por un lado, la existencia de una minoría (un ‘grupo privilegiado’) entre los participantes potenciales para quienes el valor del bien colectivo supere con creces el coste de producirlo, de manera que éstos estarían dispuestos a hacerse cargo independientemente del comportamiento de los otros participantes. En ausencia de este grupo privilegiado, la otra solución para estimular que los individuos no especialmente interesados en la obtención del bien colectivo participasen sería ofrecer *incentivos selectivos* (esto es, bienes privados, rivales y excluyentes, incluyendo sanciones) asociados a la participación (Olson 1965 [1992, 58-60]).

Por su parte, en su tratamiento de los problemas de acción colectiva, Hardin (1971; 1982) subrayó también la importancia del tamaño del grupo. Para los grupos más extensos, debía recurrirse a incentivos selectivos. En cambio, en los grupos de tamaño moderado o reducido, el problema del gorrón podía ser resuelto a través de la *interacción estratégica* entre los actores – lo que Taylor denomina también ‘soluciones internas’ al problema de la acción colectiva (1987, 22), basadas en la posibilidad de comunicación entre los participantes. Este tipo de soluciones podían consistir, por ejemplo, en el establecimiento de relaciones de reciprocidad, donde la perspectiva de un beneficio-coste futuro por no cooperar podría inducir la cooperación presente – algo que sucede cuando las interacciones entre los actores se prolongan en el tiempo (Axelrod

³⁶ La experiencia cotidiana de los entrevistados (y del propio autor) confirman la existencia de este tipo de comportamientos entre otros investigadores en formación.

1984 [1986]); o en cambiar de interlocutores, esto es, buscar nuevos cooperadores (Kollock 1998).

No obstante, las soluciones estratégicas plantean problemas. Por ejemplo, en muchos casos, la cooperación no se prolonga en el tiempo o los individuos no tienen información suficiente ni el control necesario sobre la situación de acción como para poder generar relaciones de confianza y reciprocidad (Herreros 2004) (sobre todo, si las relaciones con otros participantes potenciales son de tipo competitivo o no cooperativo, como sucede muchos casos para los investigadores en formación). En otras ocasiones no es posible buscar otros participantes con los que cooperar porque el grupo de posibles cooperantes es limitado.

Por su parte, la provisión de incentivos selectivos como solución resulta también problemática, en tanto que plantea el mismo dilema, como producir un bien colectivo, pero en un segundo nivel, esto es, considerando los incentivos selectivos como bienes colectivos en sí mismos (Heckathorn 1996, 253).

Desarrollos posteriores en la teoría de la acción colectiva aportaron nuevas claves para comprender el fenómeno, explicarlo y tratar de ofrecer soluciones a los problemas implicados. Por un lado, y en contra de lo postulado inicialmente por Olson, el problema del ‘gorrón’ constituía uno más (y ni siquiera el más importante) de los problemas relacionados con la acción colectiva. Siguiendo a Heckathorn (1996), la aparición de este problema dependería de la particular ‘función de producción’ del bien colectivo, es decir, de la relación entre el número de participantes y la cantidad de bien público producido, así como del valor relativo del bien colectivo que se produce.

Cuando la función de producción es del tipo ‘decelerante’ – esto es, cuando a medida que se incorporan participantes, la aportación de cada uno de ellos al bien colectivo es menos significativa – el problema del ‘gorrón’ suele aparecer en las fases posteriores del proceso de organización-movilización, cuando el valor marginal de la contribución individual supera al valor marginal del bien producido (Marwell y Oliver 1993, 62). Este tipo de patrón se daría en formas de acción colectiva donde unas pocas personas pueden proporcionar el bien para todos, como en el caso de presionar e influir sobre los responsables públicos, el mantenimiento organizacional, escribir cartas al periódico, etc. En cambio, cuando la función ‘decelerante’ coincide con un valor relativo alto del bien producido, la participación estaría garantizada – la relación valor-coste marginal es lo suficientemente grande –, pero el problema aparecería en torno a las diversas concepciones entre los participantes sobre la orientación de la acción (Heckathorn 1996, 258-259).

Por el contrario, cuando la función de producción del bien colectivo es ‘acelerante’ – la producción del bien colectivo crece más a medida que más gente participa, como es el caso de huelgas, boicots, etc. – el problema principal de la acción colectiva no es el del ‘gorrón’ sino que tiene que ver con la ausencia/presencia de una *masa crítica* de participantes dispuestos a correr con los costes de iniciar la movilización (*start-up costs*) (Marwell y Oliver 1993, 63). Este problema afecta también a los llamados bienes colectivos ‘todo o nada’ (*lumpy goods*) – aquellos en los que no cabe una producción gradual, sino que o son producidos por entero o no lo son – cuya producción dependería de la participación de una cantidad determinada de personas (Marwell y Oliver 1993, 92-93). En estos casos, si los participantes potenciales valoran

altamente el bien producido, su participación dependerá de que los otros se comprometan a participar efectivamente (Heckathorn 1996, 259).

En la práctica, sin embargo, es probable que todas estas situaciones se combinen entre sí, y que la producción de un bien público siga una secuencia que en los primeros momentos se ajusta al modelo ‘acelerante’, donde el principal problema es iniciar la movilización y alcanzar la masa crítica de participantes (problema central y único en el caso de los bienes ‘todo o nada’). A medida que el bien público es producido, se produciría una transición hacia una fase ‘decelerante’, donde cada contribución adicional es menos significativa. De este modo, *el fracaso o éxito de la movilización va dependería más de alcanzar dicha ‘masa crítica’ y conseguir su reproducción, que de resolver el problema del ‘gorrón’* – que, de acuerdo con lo expuesto, siempre sería posterior.

En el caso de los investigadores en formación, la ‘masa crítica’ que posibilitaría el despegue de la acción colectiva no se correspondería con el concepto de ‘grupo privilegiado’ en el sentido de Olson, ya que el ‘valor objetivo’ del bien final (el cambio en las condiciones de la política) es similar para todos los participantes potenciales. Un concepto que se ajusta mejor es el de ‘*emprendedores organizacionales*’. Salisbury (1969) introdujo este concepto para referirse a aquellos individuos que invierten recursos para crear un conjunto de beneficios (bienes colectivos, incentivos selectivos, sociales o emocionales) que ofrecen a un mercado de clientes potenciales a cambio de un determinado beneficio material para él mismo – que actuarían como incentivos selectivos que harían que estos actores escapasen al problema de la acción colectiva (Salisbury 1969, 25; véase también Moe 1981). Junto con esta visión ‘empresarial’, es posible también pensar que los organizadores están interesados en el propio bien colectivo a proveer en tanto que perceptores de sus beneficios, y formen parte de un ‘grupo privilegiado’. Ambas situaciones, sin embargo, son descartables en el caso de la protesta de los investigadores en formación.

Una explicación alternativa a la inmunidad de los emprendedores organizacionales al problema de la acción colectiva hay que buscarla en la presencia de *motivaciones extrarracionales*³⁷ del comportamiento individual (Hardin 1982, 101). Por ejemplo, de acuerdo con la teoría de la identidad grupal (Tajfel 1982; Turner 1987; Hogg, Terry y White 1995; Ashmore, Deaux y McLaughlin-Volpe 2004), la influencia de normas sociales interiorizadas por determinados individuos dentro de un grupo – que puede llevar a una identificación de los intereses individuales con los del propio colectivo – constituirían la base de una *orientación a la acción* favorable a la cooperación ajena al cálculo costes-beneficios (Scharpf 1997, 84).

Por otro lado, junto a este *comportamiento ‘moral’* (Taylor 2006),³⁸ la conducta de los emprendedores organizacionales puede explicarse también por la presencia de *sesgos cognitivos* que afectarían a la valoración subjetiva de los distintos parámetros de

³⁷ Extrarracionales no en el sentido de que no existan *razones* que las justifiquen, sino que éstas se salen del marco de explicación centrado en el actor racional, interesado exclusivamente en los beneficios privados que pueda obtener de la cooperación.

³⁸ En esta línea también, Ostrom (2005, 112) subraya la posibilidad de que los actores estén guiados por ‘preferencias intrínsecas’ (no materiales), admitiendo un grado de variabilidad entre los actores en cuanto a los patrones internos de evaluación de las situaciones así como la posibilidad de comportamientos de acuerdo con normas sociales interiorizadas durante el proceso de socialización.

la situación de acción, influyendo sobre la percepción de la probabilidad de éxito de la movilización (p), el beneficio que el cambio en la política puede representar (B), los beneficios de mantener el estatus quo (SQ) o los costes de participación en la acción colectiva (C). Así, una minusvaloración de los costes de participación, derivada, por ejemplo, de un alto sentido de la eficacia personal del individuo (Moe 1981), podría llevar a la conclusión de que asumir las contribuciones de otros para producir el bien sería preferible al estatus quo ($pB - mC > SQ$). O también a que los actores valorasen la participación intrínsecamente (es decir, que para ellos $C \leq 0$, con lo que $pB \leq pB - C$) (Hardin 1982, 108).

Esta inigualdad podría darse también asociando a la participación incentivos independientes del bien colectivo, como incentivos sociales (por ejemplo, conocer a otras personas), o el mantenimiento de la reputación dentro del grupo (Chong 1992, 83). En estos casos, al coste de participar (C) habría que sumarle el beneficio intrínseco ligado a la participación (S). En caso de que los participantes valorasen ese beneficio por encima de los costes de participar individualmente ($S > C$), el orden de los pagos del dilema del prisionero se vería claramente alterado. Dependiendo de los valores asignados a los distintos parámetros, sería $pB + S - C > pB > SQ > pB + S - mC$, $pB + S - C > pB > pB + S - mC > SQ$ o incluso $pB + S - C > pB + S - mC > pB > SQ$. Finalmente, otro sesgo cognitivo que puede influir en la percepción de los pagos atribuidos a cada una de los resultados en la situación de acción tiene que ver con la tendencia a conceder más importancia a las pérdidas que a las ganancias (Kahneman y Tversky 1979; 1984), que afectaría fundamentalmente a la percepción de un deterioro en las condiciones de cumplimiento del contrato implícito y a los pagos derivados del mantenimiento del estatus quo.

Examinando las razones para su participación de los ‘emprendedores organizacionales’ durante la fase fundacional de la FJI – aquéllos que participaron y corrieron con los costes iniciales de organización y a la construcción inicial del marco de acción colectiva – aparecen entremezclados todos los factores que acaban de señalarse.³⁹

³⁹ “[Pregunta] ¿qué razones crees que te hicieron involucrarte activamente? [Respuesta] Yo estuve dos años sin beca en mi departamento, y ya entonces fui representante de los estudiantes de tercer ciclo en el consejo de departamento. Justo entonces tuvo lugar la noticia de que tendríamos que pagar la tutela académica de 11.000 pesetas anuales. A principios de 1999 obtuve una beca de la Generalitat de Catalunya, y como mi tesis estaba ya avanzada pensé que podía dedicar parte de mi tiempo libre a intentar mejorar la situación de los investigadores predoctorales, tanto becarios como no becarios. Ya había hecho la prestación social sustitutoria, y después de pasar cinco meses en Alemania a principios de 1999, tenía "tiempo libre" en comparación con mi situación anterior. Por otro lado no tenía pareja. La gran mayoría de miembros de precarios no tienen pareja o, si la tienen, no vive en su misma ciudad. Es curioso constatar que entre los miembros [fundadores] de precarios hay muchos becarios que han tenido que "emigrar" de la ciudad en donde estudiaron la carrera. Precarios ha supuesto poder conocer rápidamente gente en su misma situación, que posteriormente han pasado a ser sus amigos. A modo de ejemplo (...) dos de los cuatro miembros de D-Recerca que fundaron la FJI, no son catalanas, sino de Valencia y Aragón, respectivamente” (Ribó, cuestionario febrero 2003).

“Y sobre todo me molestaba la idea reinante de que las cosas siempre habían sido así y siempre lo serían. Así que pensé que había que intentar que las cosas cambiaran. Por otro lado, no soy de Barcelona, y acababa de llegar aquí, así que también me pareció interesante entrar en contacto con otras personas con intereses comunes” (Sanchis, cuestionario febrero 2003).

“A finales de 1996 me pide un amigo (no licenciado, pero muy activista en el claustro de la universidad) que me ofrezca como candidato a representar a los doctorandos en el consejo de División III (...). En los últimos años casi nadie velaba por las cuestiones referentes a los doctorandos en los órganos de decisión de la UB [Universidad de Barcelona] (claustro central y consejos de División), pues no había gente más que los que a duras penas dan a basto para defender los derechos de los estudiantes de 1r y 2o

Las predisposiciones normativas o cognitivas vinculadas a la participación están entrelazadas en los modelos mentales con los que los individuos interpretan las situaciones de acción. De ahí que el paso a la acción colectiva dependa de un proceso de enmarcamiento paralelo o subsiguiente al descubrimiento del agravio, en el que los emprendedores organizacionales con un bajo ‘umbral de movilización’ – nivel de movilización a partir del cual un actor está dispuesto a contribuir (Granovetter 1978) – desempeñan un papel clave en el desencadenamiento de la movilización.⁴⁰

Los emprendedores organizacionales posibilitan el despegue de la acción colectiva facilitando la adhesión de nuevos participantes con un umbral de movilización más alto que el suyo. Por un lado, a menudo cargan con onerosos costes iniciales de organización. En este sentido, cuando se preguntó a los entrevistados que habían participado en el núcleo fundacional sobre qué personas habían desempeñado un papel clave, los cinco más nombrados habían desempeñado tareas organizativas básicas.⁴¹ Por otro lado, los emprendedores también contribuyen al nacimiento de la acción colectiva mediante la labor de construcción del marco de acción colectiva. En este sentido, junto con la definición del problema (*diagnosis*) y de las soluciones y estrategias para realizarlas, los procesos de enmarcamiento están dirigidos también a *motivar para la acción* (Benford y Snow 2000, 617). A través del proceso de construcción del marco de acción colectiva compartido, los emprendedores pueden estimular en los participantes potenciales la activación de orientaciones normativas favorables a la cooperación (Taylor 2006).

Más allá de esto, mediante la labor de enmarcamiento, los emprendedores pueden redefinir la estructura de la situación de acción, influyendo en las estimaciones subjetivas que los participantes potenciales realizan sobre sus distintos componentes (beneficios de la producción del bien colectivo, probabilidad de éxito, costes o beneficios asociados a la participación, beneficios del mantenimiento del estatus quo). Así, la definición y diagnóstico iniciales del problema puede contribuir a que otros

ciclo (como mi amigo). Me ofrezco como candidato, y en la elección, no conocía a nadie, me harté de lo que decían algunas otras personas en la supuesta reunión para elegir representantes, abrí la boca, y de propina van y me eligen por mayoría (si que estaba mal la cosa que van y eligen al "último mono que acaba de llegar"), junto con otra persona. Ahí empieza mi toma de conciencia que los problema de mi departamento son iguales que los de muchos otros departamentos de la División 3 (...) [Antes] fui representante de los alumnos de todo Bachillerato y COU en el colegio al que fui, cuando tan solo había empezado 3o de BUP. (...) A partir de ahí, en otras ocasiones me he ofrecido de representante (..) en las tareas organizativas del Departamento de Ecología cuando tuve la primera beca (de colaboración, en 5º de carrera). Al acabar la carrera, y recibir la FPU medio año después, pues me ofrecí de representante ya no de 2º ciclo sino de 3er ciclo (...) y que me permitía ver de cerca de nuevo como funcionaba por detrás el departamento, los profesores que admiraba y de los que había aprendido tanto” (De Pedro, cuestionario febrero 2003).

⁴⁰ El concepto de umbral no distingue cuándo la predisposición a movilizarse que dicho concepto implica depende de motivaciones morales o es resultado de procesos cognitivos internos, en consonancia con la concepción exógena de las preferencias en la teoría de la acción colectiva, que afecta también a la aplicación de los modelos de umbral (véase Granovetter 1978 [1991, 73]).

⁴¹ Entre los cinco más citados estaban cuatro de los componentes del núcleo inicial del ICMM en Madrid: Pastora Martínez, que desempeñó labores clave de aglutinamiento y organización, y primera secretaria de la FJI; César Talón, creador y encargado del mantenimiento de la página web; Ángeles Rodríguez de Cara, la responsable de la primera carta y que puso en marcha el proceso; y Roberto Otero, que también realizó importantes labores de organización y representación ante las instituciones en los primeros momentos. Fuera de Madrid, en este grupo clave, sólo se citó a Xavier de Pedro, uno de los responsables de la revitalización de Damndocs en la Universidad de Barcelona y la persona que puso en contacto a esta asociación con el núcleo del ICMM.

miembros del colectivo que hasta entonces habían permanecido ajenos, lo descubran. En términos de los pagos anteriormente especificados, el descubrimiento supondría una relegación del estatus *quo* frente a la alternativa de cambio en la política ($pB > SQ$).

En este sentido, el primer documento público producido colectivamente en el seno de la lista de correo, una “Carta informativa para los becarios” – fechada el 10 de noviembre de 1999⁴² – forma parte de esa labor de motivación dentro del proceso de enmarcamiento, permitiendo contemplar al mismo tiempo los elementos centrales de diagnóstico y pronóstico del marco inicial de acción colectiva. La carta, definida como “*punto de partida de un movimiento reivindicativo*” (cursivas añadidas), estaba dirigida al “personal investigador no contratado (becarios de investigación)”, sin diferenciar, por tanto, entre becarios predoctorales o postdoctorales. Se centraba sobre todo en resaltar las desventajas de la situación vigente (SQ) respecto a las necesarias mejoras (B) en la política de formación y perfeccionamiento de investigadores. Así, comenzaba señalando que “(l)a lamentable situación del personal investigador no contratado (BECARIOS) en España requiere que se lleven a cabo profundas y rápidas mejoras” para, a continuación, concretar el elemento central de esa situación, “el no reconocimiento de nuestro trabajo bajo la suposición de que realizamos unos estudios valiosos para nosotros mismos y por los que recibimos una ayuda”, que contrastaría con la situación real de los investigadores en formación.⁴³

En lo que seguía, se subrayaban los costes del mantenimiento de la condición de becario – es decir, trata de enfatizar el parámetro K dentro del SQ ; pero incluyendo también costes futuros vinculados a ésta – y que, por tanto, afectan negativamente al otro componente de SQ , dI).⁴⁴ Por último, la carta terminaba exponiendo las reivindicaciones

⁴² Un ejemplar de la carta podía encontrarse todavía en la red en 2008: <http://the-geek.org/escepticos/199912/msg00647.html> (disponible 07/11/2008).

⁴³ “Los becarios realizamos tareas docentes en la Universidad (a veces incluso de forma ilegal), tareas investigadoras, tareas de administración y mantenimiento de laboratorios y/o sistemas informáticos, por poner unos ejemplos concretos. Cada una de estas tareas está reconocida como un campo profesional en sí mismo, pero paradójicamente, no son contempladas como tales cuando las realiza un becario.”

⁴⁴ “No ser considerado como un trabajador, sino como un estudiante, conlleva una serie de desventajas entre las que claramente hay que recalcar:

- la no cotización a la Seguridad Social (ausencia de un seguro médico público)
- la no participación en el fondo de pensiones público
- la ausencia de una cobertura de desempleo.

Es cierto que disponemos de un seguro privado, pero dada su mínima cobertura se muestra claramente insuficiente en situaciones de necesidad real. Además, debe ser costeado forzosamente por el propio becario en numerosas ocasiones, ya que muchas becas no lo incluyen. Por otro lado debemos ser conscientes de que durante el largo periodo de “becariedad” (4 años por el doctorado + mínimo otros 4 entre estancias postdoctorales y reincorporaciones) no cotizamos en manera alguna. Esto tiene graves consecuencias tanto para nuestra futura pensión de jubilación como para los periodos de “entrebecas”, durante los cuales no recibimos financiación alguna.

Otro problema es la inexistencia de una regulación clara y firme sobre lo que es ser “becario”, lo que se traduce en un contexto laboral altamente irregular y arbitrario. La escasa representatividad del becario en los Departamentos de las Universidades y Centros de Investigación tampoco ayuda a solucionar estos problemas, sino más bien todo lo contrario.”

“No ser considerado como un trabajador, sino como un estudiante, conlleva una serie de desventajas entre las que claramente hay que recalcar:

- la no cotización a la Seguridad Social (ausencia de un seguro médico público)
- la no participación en el fondo de pensiones público
- la ausencia de una cobertura de desempleo.

Es cierto que disponemos de un seguro privado, pero dada su mínima cobertura se muestra claramente insuficiente en situaciones de necesidad real. Además, debe ser costeado forzosamente por el propio

en los términos laborales antes referidos⁴⁵, e informando sobre la página de Precarios-Becarios y las primeras acciones abordadas, abriéndose a la incorporación de nuevos participantes.⁴⁶

Cuadro 2. Situación de acción colectiva para dos jugadores y bien colectivo ‘todo o nada’

		Investigador en formación 2	
		Cooperar	No cooperar
Investigador en formación 1	Cooperar	$pB-C, pB-C$	$-mC, 0$
	No cooperar	$0, -mC$	SQ, SQ

El objetivo principal de la carta era, ante todo, que sus destinatarios (otros investigadores en formación o perfeccionamiento) tomaran conciencia de la situación de agravio. No obstante, como se ha señalado, el descubrimiento del problema por sí mismo no garantizaría la producción del bien colectivo. En este sentido, una alternativa para superar el dilema de la acción colectiva sería la *(re)definición del bien público a obtener como un bien ‘todo o nada’*, esto es, que su producción requiriera, necesariamente, la cooperación de todos (o de una gran mayoría de) los participantes potenciales, lo que reduciría los beneficios del ‘gorrón’ a nada ($pB = 0$). De este modo, la situación de acción quedaría como en el cuadro 2, con una ordenación de pagos $pB - C > SQ > 0 > -mC$.

Esta situación es muy similar a la del llamado ‘juego de la seguridad’ (Scharpf 1997, 73-74). La diferencia respecto al ‘dilema del prisionero’ es que cambia el orden de los dos primeros pagos, de manera que $pB - C > pB > SQ > pB - mC$ (cuadro 3). Como se ha señalado anteriormente, esta ordenación coincidiría, bien con una valoración intrínseca de la participación – algo que afectaría a los emprendedores organizacionales con umbral de movilización cercano a 0 – o bien con la adición de algún tipo de incentivo social o de reputación al acto de participar que compensase los costes, siendo en ambos casos $-C > 0$. En este caso, los procesos de enmarcamiento podrían resaltar estos beneficios adicionales la participación.

becario en numerosas ocasiones, ya que muchas becas no lo incluyen. Por otro lado debemos ser conscientes de que durante el largo periodo de "becariedad" (4 años por el doctorado + mínimo otros 4 entre estancias postdoctorales y reincorporaciones) no cotizamos en manera alguna. Esto tiene graves consecuencias tanto para nuestra futura pensión de jubilación como para los periodos de "entrebecas", durante los cuales no recibimos financiación alguna.

Otro problema es la inexistencia de una regulación clara y firme sobre lo que es ser "becario", lo que se traduce en un contexto laboral altamente irregular y arbitrario. La escasa representatividad del becario en los Departamentos de las Universidades y Centros de Investigación tampoco ayuda a solucionar estos problemas, sino más bien todo lo contrario.”

⁴⁵ “Por lo expuesto hasta aquí proponemos las siguiente lista de reivindicaciones:

-RECONOCIMIENTO DE NUESTRA SITUACIÓN LABORAL, que implicaría la cotización a la Seguridad Social y el disfrute de los derechos asociados: sanidad pública, subsidio de desempleo y pensión de jubilación.

-REGULACIÓN de nuestros DERECHOS Y OBLIGACIONES para evitar situaciones ambiguas e irregulares.

-REPRESENTACIÓN en los órganos de gobierno de los centros en los que trabajamos.”

⁴⁶ Se han celebrado recientemente unas reuniones de becarios en Madrid para tratar la problemática aquí expuesta. La primera decisión adoptada fue redactar esta carta para informaros. También se ha establecido una página de Internet que podéis visitar en <http://members.es.tripod.de/precarios> . Rogamos que deis la mayor difusión a este documento, y que si estáis interesados en recibir mas información os pongáis en contacto con nosotros (pagina WEB). Mientras tanto, recibid nuestro más afectuoso saludo...” (mayúsculas en el original).

Cuadro 3. Juego de la seguridad para dos jugadores

		Investigador en formación 2	
		Cooperar	No cooperar
Investigador en formación 1	Acciones		
	Cooperar	$pB-C, pB-C$	$pB -mC, pB$
No cooperar		$pB, pB-mC$	SQ, SQ

Nota: $pB - C > pB > SQ > pB - mC$

Tanto en la situación de los bienes ‘todo o nada’ como en el ‘juego de la seguridad’ no habría estrategia dominante para ninguno de los jugadores. Los dos prefieren que se produzca un cambio en la política, que saben que ello necesita de la participación de cada uno, pero para cooperar deben estar seguros de que el otro lo hará también. En caso de no estar seguros, preferirán el estatus quo. En estas situaciones, *los emprendedores organizacionales desempeñan un papel clave en la generación de confianza entre los participantes potenciales con un umbral de movilización más alto*. Por un lado, buena parte la credibilidad del marco de acción colectiva depende de quiénes sean los organizadores (Benford y Snow 2000, 619). El bajo umbral de movilización de los emprendedores señala a los participantes potenciales que su contribución no será en vano. Por otro lado, la presencia entre los organizadores de personas confiables y con prestigio social afecta también a la evaluación sobre la confiabilidad de la información que aquéllos transmiten a los participantes potenciales y, en consecuencia, sobre la viabilidad de la movilización y las estrategias adoptada (Dirks y Ferrin 2002). Por otro lado, aparte del papel de los emprendedores, la interacción frecuente entre los participantes puede generar igualmente relaciones de confianza y vínculos de reciprocidad, que contribuyan a aumentar la probabilidad de cooperación (Herreros 2004).

III.3. Estructuras de movilización, contexto de oportunidad y acción colectiva

Como se ha señalado, el concepto de ‘masa crítica’ es importante en la explicación de la movilización. Su tamaño – es decir, el subconjunto de participantes necesarios para la producción del bien colectivo – depende de una serie de elementos, como son las características del bien a producir, la distribución de motivaciones de los participantes potenciales, los recursos de los que éstos disponen y la existencia de relaciones de interdependencia entre ellos que, por ejemplo, permitan reducir los costes de comunicación que se añaden al proceso (Marwell y Oliver 1993, 53).⁴⁷

En relación con los procesos de enmarcamiento que conducen a la acción colectiva, el concepto de masa crítica recuerda que la movilización no puede tener lugar en el vacío social. Sin la existencia cerca de otros participantes potenciales dispuestos a contribuir, es probable que ni siquiera aquellos con ‘umbral cero’ den el primer paso. Así, al igual que sucede en el proceso de descubrimiento del descontento y definición

⁴⁷ Caben, además, otro par de situaciones. Por un lado, cuando el valor del bien colectivo es lo suficiente grande para algunos actores, es posible que no se produzca ningún problema de acción colectiva y que esos actores provean voluntariamente por sí mismos el bien colectivo, incluso si una mayoría no coopera (el ‘grupo privilegiado’ de Olson) (Heckathorn 1996, 259). Por otro, está el caso extremo del problema de que haya ‘demasiada cooperación’, esto es, que el valor del bien colectivo producido sea menor que lo que socialmente (al sumar todas las contribuciones individuales) cuesta producirlo, lo cual desde un punto de vista social resulta irracional (Heckathorn 1996, 259-260).

del problema, el entorno de los participantes desempeña un papel básico en el desencadenamiento de la acción colectiva. La existencia de una estructura de relaciones previa (sobre todo si esta tiene cierto grado de centralización) puede favorecer la movilización, incluso en grupos de gran tamaño y heterogéneos – esto es, con actores diversamente dotados de recursos o umbrales de movilización (Marwell y Oliver 1993; 2001, 296-297). La importancia de estas redes reside en que en su seno es más probable que se den las interacciones comunicativas y vínculos entre los organizadores y otros participantes potenciales con bajo umbral necesarias para activar las orientaciones normativas (Ostrom 2005, 113; Taylor 2006, 158-159), incentivos reputacionales, sociales o el sentido de la auto-eficiencia (Chong 1992, 35-36; 91) que favorezcan la cooperación entre los participantes.

En esta lógica se comprende que en el caso de los investigadores en formación *la acción colectiva haya surgido en entornos donde existe una alta concentración de miembros de este colectivo y el contacto entre ellos es cotidiano*. Estas condiciones son más frecuentes en los centros de investigación en los que predomina el modo de producción científica colaborativa – fundamentalmente en el área de ciencias y biomedicina, aunque no exclusivamente – que, por tanto, favorecen por partida doble el proceso de movilización de los investigadores en formación – tanto en el descubrimiento del agravio como al facilitar la acción colectiva.

Los datos sobre la implantación (centros o áreas a los que pertenecían los participantes) de las asociaciones locales miembro de la FJI en los momentos previos o inmediatamente posteriores a su constitución, confirman este punto. Así, en Madrid, la mayoría de los participantes provenían de las áreas de física o biología, principalmente dentro de la Universidad Autónoma de Madrid y algunos centros de investigación del CSIC (algunos de ellos en el mismo campus de la Autónoma) como el Instituto de Ciencias de los Materiales (donde estuvo el núcleo fundacional), el Centro de Biología Molecular ‘Severo Ochoa’ o el Instituto de Investigaciones Biomédicas (De Cara, entrevista 30/10/2003; Martínez, entrevista 30/10/2003). Un perfil similar aparecía en Damndocs en 1999 – aunque, paradójicamente, había sido creada por filólogos (De Pedro, Ribó y Sanchis, cuestionarios administrados en febrero 2003); en Joves Investigadors – implantada principalmente las facultades de Biología y Química de la Universidad de Valencia (Aguilera y Gabaldón, cuestionarios administrados en febrero de 2003); en ASI – donde la mayoría de los miembros pertenecían a departamentos de las facultades de Ciencias e Informática de la Universidad de Granada, y a centros del CSIC de esta ciudad, principalmente la Estación Experimental del Zaidín y el Instituto de Parasitología y Biomedicina ‘López Neyra’ (Muñoz, entrevista 04/01/2004; Pérez Mendoza, entrevista 15/09/2007; Rivera, entrevista 14/02/2003); en Cantabria (Ramascó, cuestionario febrero 2003); y en INNOVA, la asociación creada en Salamanca.⁴⁸

Por su parte, McAdam, Tarrow y Tilly (2001, 47-48) han subrayado la importancia que desempeñan en el surgimiento de la acción colectiva los procesos de

⁴⁸ En este último caso, el siguiente *verbatim* es suficientemente ilustrativo: “Claramente [la implantación de INNOVA en Salamanca era] en áreas con laboratorios de investigación de ciencias muy activos, con muchos becarios (biología, farmacia). Además con la ventaja de que el núcleo de la asociación trabajamos todos en el Edificio Interdepartamental, un edificio de laboratorios de ciencias, (pertenece a la Universidad y al CSIC), así que reunirse era prácticamente como quedar para tomar un café” (Ramos, cuestionario febrero 2003).

‘apropiación’ por los promotores de estructuras organizacionales y redes preexistentes. Así sucedió en el caso de las primeras acciones en 1998-1999 con motivo de los conflictos en torno a la ‘tutela académica’ en Cataluña y Granada, donde asociaciones preexistentes e inactivas (Damndocs y ASI) fueron reactivadas por los nuevos participantes.

La importancia de estas estructuras formales e informales encargadas de dar soporte a la acción colectiva ha sido el centro de interés de la teoría de la movilización de recursos (Jenkins 1983; McCarthy y Zald 1977; Oberschall 1973; Wilson 1995)⁴⁹, donde el problema de la acción colectiva se contempla básicamente como un problema de construcción organizacional y el éxito y continuidad de la movilización dependerían del mantenimiento del flujo de recursos necesarios (humanos, materiales, simbólicos, conocimiento experto o capital social) que alimenten las estructuras que sostienen la acción colectiva.

Uno de los obstáculos clave es la *dificultad para mantener la masa crítica de participantes* y reemplazar a los emprendedores. Este es un problema particularmente importante en el caso de la movilización de los investigadores en formación, donde la temporalidad de la condición de investigador en formación y la variación con el tiempo de los niveles individuales de participación (por ejemplo, al principio y al final del período de beca es menos probable participar, en el primer caso por falta de información y en el segundo por la necesidad de finalizar la tesis) hace más difícil mantener la movilización a lo largo del tiempo en ausencia de un flujo de nuevos participantes que reemplacen a la cohorte anterior. Esto era algo de lo que eran perfectamente conscientes los miembros del núcleo fundacional de la FJI⁵⁰ – que incluso atribuían el fracaso de movilizaciones previas a este problema.⁵¹ Por otro lado, las dificultades para la continuidad de la movilización aumentan cuando se pretende que el alcance de esta trascienda el ámbito local. El mantenimiento de una estructura de movilización estatal eleva sobremanera los costes de transacción que han de asumir los organizadores, especialmente en términos de comunicación, para coordinar la acción colectiva.⁵²

⁴⁹ De manera precisa, las estructuras de movilización son definidas como “los canales colectivos tanto formales como informales, a través de los cuales la gente puede movilizarse e implicarse en la acción colectiva” (1999, 24).

⁵⁰ “La nuestra es una profesión temporal, la gente no está en el mismo centro más de cuatro años y los movimientos espontáneos mueren si no se renuevan sus componentes.” (Gabaldón, cuestionario febrero 2003).

“La mayor problemática [para la creación de una asociación local en Cantabria] fue la falta de “masa crítica”. En Cantabria éramos demasiado pocos y eso fue lo que hizo que nuestra asociación tardase mucho en crearse.” (Ramasco, cuestionario febrero 2003).

⁵¹ “Existen bastantes testimonios de becarios que durante años sucesivos han intentado movilizarse. Existía entonces una asociación de becarios que nació con los mismos intereses (no recuerdo cómo se llamaba) y que había perdido empuje por falta de relevo generacional. Ese era el gran problema: la gente terminaba sus tesis y se olvidaba del asunto” (Aguilera, cuestionario febrero 2003).

“Anteriormente [las asociaciones que habían creado en algunas universidades en Cataluña como la ABIP (Asociación de Becarios de Investigación de la Universidad Politécnica de Cataluña)] debieron morir por no pensar en dejar descendencia concienciada con capacidad de reproducirse a su vez (o por no conseguir establecer los puentes de comunicación necesarios en su universidad, con otras universidades, etc.) (...) se plantearon sobre papel quizás, o verbalmente (seguro, eso sí que lo sé que ocurrió), conectarse con otras universidades. El trabajo, creo, les debió desbordar y se fue apagando por fuga de su capital humano al tener que acabar tesis, muchas veces paralelamente a entrar en situaciones de precariedad laboral – falta total de remuneración, etc.” (De Pedro, cuestionario febrero 2003).

⁵² Así lo manifestaba una de las participantes en las movilizaciones del CSIC a principios de los ochenta: “Movilizar todos los centros del consejo a base de telegramas... No había ni e-mail ni fax. ¡Imagínatelo!

Un factor (si acaso, *el* factor) clave que explica, junto al despegue de la movilización en 1999 (ya mencionado anteriormente), también el éxito en su continuidad es la reducción prácticamente a cero de los costes de comunicación que supuso la generalización de la utilización en el ámbito académico investigador del correo electrónico desde mediados de la década de 1990. Internet y el correo electrónico contribuyeron decisivamente a la expansión la red de contactos que serviría de estructura de base para la movilización más allá de los límites físicos que habían encontrado anteriores episodios de protesta, permitiendo que aquélla alcanzase una dimensión estatal (e, incluso, incluir a investigadores en formación fuera de España). También contribuiría a la continuidad de la protesta en el tiempo, facilitando el reemplazo generacional, así como a reducir los costes de coordinación asociados a toda acción colectiva.

Por otro lado, el establecimiento de esta estructura de movilización virtual no sólo hacía que los participantes potenciales estuviesen más dispuestos a contribuir – al reducir los costes de participación (C) – sino también la probabilidad de éxito de la acción colectiva (p). En este sentido, los entrevistados reconocen de manera unánime el papel clave que en el éxito de la movilización desempeñaron la lista de correo y la página web creadas al principio, tanto en relación con el ya mencionado proceso de descubrimiento del agravio, como en los posteriores de enmarcamiento y coordinación que condujeron a la decisión de actuar colectivamente.⁵³

Y nosotros teníamos que estar con el teléfono... Un día, una compañera y yo, con el teléfono, movilizamos a la gente de todos los centros del Consejo de toda España. Eso lleva mucho tiempo y lleva mucho esfuerzo” (Molina, entrevista 03/06/2003).

⁵³ “El correo electrónico ha sido el nexo de unión. Creo que empezó porque algunas personas (como te dije antes, a nosotros nos llegaban correos de Ángeles R. De Cara) empezaron a hablar sobre la posibilidad de agruparse, la situación en otros países, etc., y supongo que comenzaron enviando correos a otros becarios y así se fue propagando. Y luego siguió una comunicación muy fluida y dinámica entre los distintos representantes, posteriormente la creación de la página de la federación, la lista nacional, la lista de los representantes. Supuso un gran esfuerzo por parte de los encargados en informática” (Ramos, cuestionario febrero 2003).

“Uno de los factores clave para la creación y mantenimiento de las asociaciones y de la FJI-Precarios es la existencia de listas de correo y el acceso generalizado al mail. La página web de la FJI-Precarios fue fundamental en sus inicios, pues actuó como centro de cohesión visible de todo lo que estábamos haciendo. Era el resultado de todo lo que circulaba por las listas de correo” (Ribó, cuestionario febrero 2003).

“Creo que un factor decisivo para el éxito de Precarios fue el uso de internet al que tienen acceso la mayoría de becarios. En este sentido, creo que este ha sido uno de los motivos por los que, al menos en Cataluña, la asociación se haya implantado mucho más entre los becarios de ciencias experimentales, que suelen trabajar más con el ordenador, que entre los becarios de 'letras'. En este sentido, se ha producido un fenómeno similar a las protestas antiglobalización, en las que el papel de internet ha sido determinante” (Sanchis, cuestionario febrero 2003).

“Bajo mi punto de vista, la FJI ha nacido y perdurado gracias a las nuevas tecnologías, y en particular a internet. Lo que antes se debía solucionar presencialmente, por carta o teléfono, ahora se ha vuelto más ágil, cómodo y menos costoso” (Martínez, cuestionario febrero 2003).

“[El contacto entre las distintas asociaciones de produjo] a través de Internet y el correo electrónico. Un grupo de becarios de la UAM elaboró una página de denuncia y protesta llamada Precarios (lo que hoy es la web de la FJI). La noticia fue yendo de mano a mano a través del e-mail, se organizaron "chats", y listas de discusión, y la gente empezó a organizarse.” (Aguilera, cuestionario febrero 2003).

“Precarios es el primer intento [de organización entre el colectivo de investigadores en formación] que ha abarcado todo el país. Y para ello ha sido fundamental el correo electrónico, y la página web. De otra manera hubiera sido imposible hacer tres manifestaciones como las organizadas en Madrid” (Aguado, cuestionario febrero 2003).

III.4. El contexto de oportunidad

El contexto en el que se desarrolla la movilización es también importante a la hora de explicar el éxito en la acción colectiva. En este sentido, en 1999 las condiciones eran mucho más favorables que en episodios de protesta anteriores. Por un lado, como se mostró en el capítulo anterior, el número de investigadores en formación en la segunda mitad de los noventa era el más alto hasta entonces, impulsado por la proliferación de programas autonómicos que venían a sumarse a los programas nacionales de formación del personal investigador.⁵⁴ Esta mayor cantidad de investigadores en formación – asumiendo que los umbrales de movilización se distribuyen normalmente entre la población – incrementaba el número de personas con bajo umbral de movilización que pueden convertirse en emprendedores potenciales. Si esto se une a las facilidades de comunicación que proporcionaban internet y el correo electrónico – al que la gran mayoría tenía acceso – se concluye que, en 2000, la probabilidad de formación de una masa crítica que impulsase la movilización a nivel estatal era mayor de lo que nunca hasta entonces lo había sido.

Por otro lado, *las condiciones generales para el cumplimiento del contrato implícito a finales de la década de 1990 eran las menos favorables vividas hasta ese momento*. Como se ha señalado en el capítulo anterior, hasta principios de esa década las protestas de los investigadores en formación se habían centrado fundamentalmente en el ámbito del CSIC, donde los problemas de cumplimiento del contrato implícito venían dándose desde mediados de los años sesenta, problemas que empeorarán a comienzos de los noventa.⁵⁵

En las universidades, en cambio, dichas expectativas se mantuvieron hasta entrada la última década del siglo veinte⁵⁶ gracias al proceso de expansión que el sistema

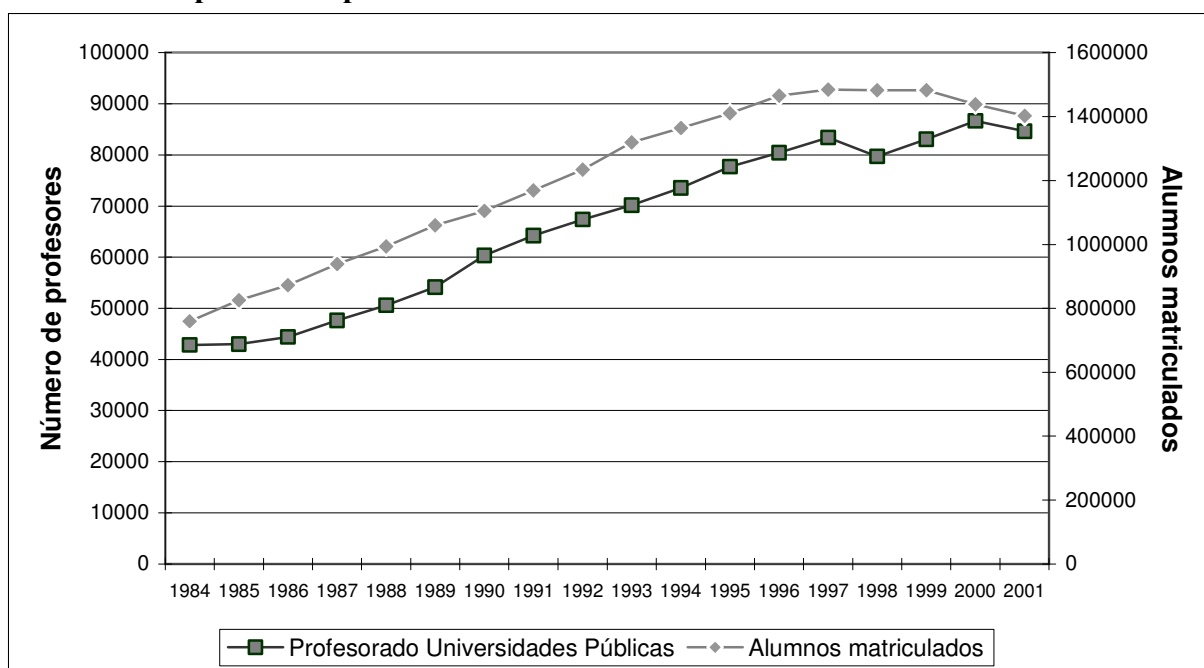
⁵⁴ Así, en 2000 el número de becarios con equivalencia a dedicación plena (EDP) según el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el sector de la enseñanza superior era de 11691,7. Para ese año no se disponen datos sobre el resto de sectores, pero teniendo en cuenta que en 2003 el ratio de los becarios EDP de este sector respecto al total era 14595,3/18901,6 (esto es, aproximadamente 0,772), el número total de becarios de investigación estimado para 2000 era de unos 15141,3 EDP. En cuanto a cifras totales, asumiendo que en 2000 la proporción entre EDP y total fuese aproximadamente la de 2003 (18901,6/23100), el total estimado de becarios de investigación en aquel año sería de unos 18504,5. Los datos de 2003 fueron facilitados por el Instituto Nacional de Estadística a la FJI-Precarios.

⁵⁵ Por ejemplo, a partir de 1990, se produjo una drástica reducción en la Oferta de Empleo Público de las plazas de investigador funcionario en el CSIC. En concreto, las posiciones de acceso convocadas (colaboradores científicos) pasaron de una media de 140 al año entre 1985 y 1989 a 31 entre 1990 y 1994 (en 1993 y 1994 no se convocó ninguna). En los siguientes cinco años, la media subió a 51,6 (en 1998 desapareció la figura de colaborador científico, siendo sustituida por la de científico titular). Esta situación hizo que las dos últimas convocatorias de las ayudas para contratos de reincorporación del Plan Nacional (en 1994 y 1995) se permitiera su prórroga hasta un máximo total de 36 meses una vez acabados los proyectos iniciales, con la condición de que las prórrogas adicionales se vinculasen a nuevos proyectos. La mencionada congelación de plazas y la llegada a su término máximo de los primeros contratos de incorporación prorrogados, acabaron detonando una serie de protestas por parte del personal investigador contratado (PIC), especialmente dentro del CSIC, donde existía también la figura de Contratos Temporales para Investigadores, convocados por el propio organismo. Como respuesta, el MECU, publicó en los años 1997 y 1998 sendas convocatorias que posibilitaban prorrogar hasta 24 meses más, respectivamente, 100 y 120 de los contratos de reincorporación que expiraban, bien fuesen del Plan Nacional o del CSIC.

⁵⁶ Los datos que aparecen en el trabajo de González de la Fe et al. (1995, 14-17) sobre la primera ocupación de los becarios de investigación entre 1986 y 1994 por áreas y cohortes muestran claramente la mejor situación de los formados en universidades en cuanto a las condiciones en las que continúan la carrera investigadora una vez finalizada la beca. A este respecto, sobre los problemas de movilidad ocupacional en el sistema científico español véase también Fernández Esquinas (2002, 204 y ss.).

universitario español experimentó desde mediados de los años ochenta, reflejado en el crecimiento constante en términos de alumnado, profesorado (gráfico 2), así como en el número de universidades en el país, expansión sostenida en buena parte gracias a la contribución de los propios investigadores en formación.⁵⁷ Sin embargo, las previsiones de cumplimiento del contrato en las universidades comenzaron a empeorar a principios de los noventa (especialmente en algunas áreas científicas) a medida que crecía el número de investigadores en formación y se ralentizaba el crecimiento de la población universitaria, que quedó estancado en 1997 y que, a partir de 1999, precisamente cuando comienza el proceso movilizador, comenzó a contraerse.

Gráfico 2. Evolución del número de profesores y alumnos matriculados en las universidades públicas españolas



Fuente: INE (varios años) Estadística de la Enseñanza Superior en España.

De este modo, durante los años noventa aumentó el número de los investigadores en formación que tenían dudas sobre su futuro profesional en el ámbito de la investigación. Como también se ha apuntado, buena parte de los participantes en la fundación de la FJI señalaban este elemento como clave en el diagnóstico del problema. Ello no hacía sino reflejar una opinión ampliamente extendida entre el conjunto de investigadores en formación. Unos años antes, en 1994 – según reflejaban los datos recogidos por la encuesta del proyecto del IESAA anteriormente mencionado – un 43,6 por ciento de los becarios y ex-becarios del Plan Nacional entrevistados consideraba la *falta de salidas profesionales tras la beca* como una de las deficiencias más importantes del sistema de formación de investigadores – siendo este el segundo problema más importante en relación con el proceso y la política de formación de investigadores según

⁵⁷ El número de universidades públicas en España en 1998 llegó a las actuales 48 (sin contar las Universidades Internacionales Menéndez Pelayo y de Andalucía), cuando en 1967 sólo eran 14, 27 en 1970 27 y 36 en 1990. A ello habría que sumar las universidades de la Iglesia Católica (siete en total) y las privadas reconocidas desde 1991 (20 en 2008). Fuente: <http://universidades.universia.es/unis-espnyolas/datos-basicos/index.htm> (consultada en noviembre de 2008)

los participantes en la encuesta.⁵⁸ La percepción era especialmente frecuente entre los encuestados pertenecientes a áreas de humanidades y ciencias sociales en centros públicos de investigación (66,7 por ciento señalaba el problema) y en los de ciencias en las universidades (47,7).⁵⁹

Tabla 4. Valoración general del proceso y la política de formación

	Universidades		Centros Públicos de Investigación		Total
	Ciencias	Humanidades y Ciencias Sociales	Ciencias	Humanidades y Ciencias Sociales	
Valoración de la remuneración de la beca (*)	73,7	58,0	86,0	62,5	69,5
Las becas son 'mano de obra barata' para la investigación (**)	72,1	54,4	81,9	52,5	66,8
Falta de salidas profesionales (+)	47,7	37,5	41,4	66,7	43,6
Ausencia de medios materiales (+)	36,6	45,9	31,1	60,6	39,6
Ausencia de derechos laborales (+)	29,8	15,9	39,8	21,2	26,1
Falta de reconocimiento profesional (+)	16,0	17,6	14,3	9,1	16,2
El sistema de becas es apropiado para formar investigadores (**)	30,4	35,6	19,4	27,5	30,8
Satisfacción global con la beca (***)	80,0	76,7	74,9	72,5	78,1

Fuente: Adaptado de González de la Fe *et al.* (1997, 68-68, 75, 79, 88).

Nota: (*) Porcentaje que la considera "insuficiente o muy insuficiente"; (**) Porcentaje "de acuerdo" o "muy de acuerdo"; (+) Porcentaje de entrevistados que menciona esta cuestión como deficiencia del sistema de formación; (***) Porcentaje "bastante" o "totalmente satisfecho".

El problema más señalado, no obstante, era el de la *remuneración* (tabla 4), especialmente entre los investigadores de ciencias (73,7 por ciento en las universidades, y 86 entre los de los centros públicos de investigación).

Como se aprecia en el gráfico 3, el poder adquisitivo de las becas del Plan Nacional (y, en general, de muchos otros programas financiados por otros organismos que tradicionalmente han tenido a los del Plan Nacional como modelo) se había estancado durante la primera mitad de los noventa, deteriorándose en la segunda mitad de la década al congelarse los estipendios nominales. Esta situación contrastaba con los salarios percibidos por licenciados y doctores en el mercado laboral en esos años. Así, en 1995, según los datos de la Encuesta de Estructura Salarial del INE⁶⁰, la dotación recibida por los investigadores en formación becados con una beca predoctoral FPI-FPU (1320000 pesetas anuales) se situaba por debajo del percentil 10 (menos de 1727800 pesetas al año) de los salarios medios percibidos por licenciados, ingenieros superiores y doctores. En el caso de los investigadores con becas postdoctorales del MEC, su estipendio (2340000 pesetas anuales) estaba entre los percentiles 10 y 20 (2488300 pesetas). En cuanto a edad, los ingresos de los investigadores con becas predoctorales se

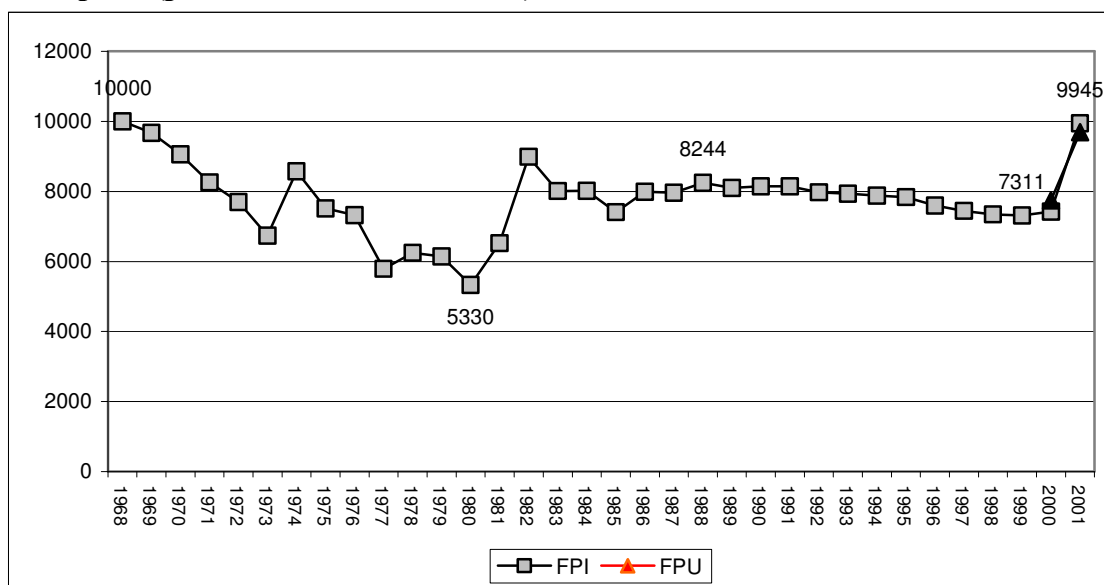
⁵⁸ Junto con el proyecto del IESAA, el único estudio durante la década de los noventa en la que se analizó la satisfacción de los investigadores en formación con su situación y el sistema de becas fue realizado cuatro años después (1998) centrado en la Comunidad Autónoma Vasca (Sierra *et al.* 2000). A pesar del ámbito espacial limitado y de su carácter exploratorio (el tamaño de la muestra es de 138 individuos, con un margen de error es de +/- 7 por ciento y el muestreo es no probabilístico), el estudio ofrece resultados consonantes con los argumentos anteriores, justo un año antes de que comenzase las protestas que conducirían a la creación de la FJI. En esta encuesta, el porcentaje de insatisfechos (en una escala de 1 a 5, 3 o menos) con la falta de salidas profesionales era del 67 por ciento (un 76 por ciento en la universidad).

⁵⁹ Estos datos y los que vienen a continuación deben interpretarse con precaución, dado que no diferencian entre las distintas cohortes de la muestra, que comprende antiguos becarios (desde la convocatoria de 1984) y becarios activos en el momento de realización del estudio (en 1994).

⁶⁰ Datos en www.ine.es/inebase (consultada 25/07/2007).

situaban en el percentil 30 del salario medio de los trabajadores entre 25 y 29 años (1383900 pesetas), mientras que los postdoctorales mejoraban algo su situación, situándose entre el percentil 70 y 75 de los trabajadores entre 25 y 29 años (2347300 pesetas anuales) y en el percentil 60 de aquéllos entre 30 y 35 (2397700 pesetas anuales).

Gráfico 3. Evolución de los estipendios de las becas predoctorales (FPI) en España (pesetas constantes de 1968)



Nota: 1) Para las becas FPI, se utiliza las cantidades que percibirían los becarios de primer año en España; para las postdoctorales, las cantidades corresponden a la dotación media del programa general de becas de perfeccionamiento en el extranjero del MEC. Los precios constantes están calculados sobre la base de diciembre de 1968, anualmente hasta diciembre de 1998; a partir de 1999, debido a la alteración de la fecha de las convocatorias, se toma para el cálculo el IPC de febrero. 2) Los estipendios de las becas FPU son los mismos que los de las FPI hasta 2000, cuando su gestión se divide entre el MECD y el MCYT, respectivamente. La convocatoria de las becas FPI de 2001 tuvo lugar en enero, y la de las FPU en septiembre.

Esta comparación, aunque superficial⁶¹, muestra las condiciones relativamente más desfavorables de los investigadores en formación y postdoctorales becados frente a las existentes en el mercado de trabajo a mediados de la década de 1990. En clara correlación con la insatisfacción con el estipendio recibido en la beca, la tabla 4 muestra también el alto porcentaje de encuestados (66,8) que, ya en el año 1994, percibían la beca como *instrumento para proporcionar mano de obra barata* para la investigación. Igualmente, el grado de acuerdo con esta afirmación era mayor en las áreas de ciencias, con un 72,1 por ciento en las universidades, y un significativo 81,9 en los centros públicos de investigación, allí donde, como se ha señalado, el sistema de producción científica se acerca más a patrones laborales.

Estos datos reflejan los síntomas de malestar con el statu quo de la política de formación de investigadores existentes a mediados de la década de 1990. Al descenso en las expectativas de cumplimiento del contrato implícito (*dI*) habría que sumar el aumento de los costes relativos (*K*) a soportar por los investigadores en formación

⁶¹ En el caso de la Encuesta de Estructura Salarial la comparación de series temporales de los cruces entre edad y titulación de los asalariados permitirían una aproximación mucho más precisa y conclusiones más sólidas. Sin embargo, no ha sido posible acceder a tales datos.

durante el proceso formativo (aquí ejemplificados por el descenso del poder adquisitivo de la dotación de la beca y costes de oportunidad en relación a los salarios percibidos en el mercado laboral), lo que haría que el mantenimiento de la política resultase menos atractivo. En este sentido, apenas un tercio de los encuestados en el proyecto del IESAA (30,8 por ciento) se mostraba en 1994 de acuerdo en considerar las becas como un instrumento apropiado para la formación de investigadores. Las posiciones críticas eran, de nuevo, más acentuadas entre los becarios de ciencias, sobre todo en los centros públicos de investigación (un 80,6 por ciento rechazaba las becas como instrumento apropiado). En contraste, sólo un 26,1 por ciento de los encuestados consideraba la *ausencia de derechos laborales* como una deficiencia en la política de becas⁶² – aunque los porcentajes eran mayores entre los becarios de ciencias y, especialmente entre los adscritos a centros públicos de investigación (39,8). Destaca también que únicamente un 16,2 por ciento considerase la *falta de reconocimiento profesional* como una deficiencia del sistema de becas y que un 78,1 se mostrase *satisfecho de manera general* con el proceso formativo.

El análisis anterior demuestra, primero, que el proceso formativo tiene diferentes dimensiones y que las condiciones vinculadas a la política constituyen una de ellas⁶³; y segundo – en estrecha relación con lo anterior –, que las condiciones objetivas negativas de la política de formación de investigadores, la percepción del problema, su definición en términos sociolaborales y, por supuesto, el paso a la acción colectiva, *no son fenómenos que estén directa y necesariamente conectados*. Ello respalda el argumento central subrayado a lo largo de este capítulo acerca de *la importancia crucial de los procesos de interpretación y enmarcamiento a la hora de explicar el descubrimiento del agravio y el salto a la opción de ‘voz’, de actuar colectivamente*.

III.5. Las primeras acciones de protesta y el proceso de construcción del marco de acción colectiva

El éxito de la acción colectiva es también clave para su continuidad, en tanto que alimenta lo que podría denominarse el ‘círculo virtuoso de movilización’ – a medida que el bien colectivo es producido, es más probable que se incorporen nuevos participantes con un umbral de movilización más alto (Granovetter 1978). En este sentido, la secuencia estratégica de acciones decididas por los emprendedores es importante. Al principio serían preferibles las acciones de bajo coste y que necesitasen pocos participantes para producir resultados significativos. Éstas suelen ser acciones que se ajustan a una función de producción decelerante, en la que, a medida que nuevos participantes se incorporan, disminuye la aportación marginal de cada uno de ellos al bien colectivo, por lo que la acción colectiva puede alcanzar un nivel de producción

⁶² Cuatro años después, el porcentaje de insatisfechos con la “cobertura laboral” (prestaciones sociales) de la beca entre los becarios del País Vasco se elevaba al 49 por ciento (es decir, casi el doble en términos porcentuales que en el estudio del IESAA) (Sierra et al. 2000, 223).

⁶³ Así, los encuestados se mostraban altamente satisfechos con respecto a otros elementos del proceso formativo, como la bibliografía disponible (un 69,9 por ciento), el material de investigación (75,1) y el material de apoyo (68,8); o también con los resultados directos del proceso, en términos de conocimientos adquiridos (85,4 por ciento), con la experiencia adquirida (85,7) o la preparación obtenida para la investigación (66 por ciento) (González de la Fe et al. 1997, 83-87). No obstante, resulta también significativo que niveles de satisfacción fuesen, de nuevo, menores entre los becarios en centros públicos de investigación.

adecuado con unos pocos participantes. La relativa facilidad con la que se obtiene el éxito en las acciones iniciales contribuiría a aumentar la estimación de los participantes potenciales sobre la probabilidad (p) de conseguir del objetivo final, permitiendo la incorporación de aquéllos cuyo umbral de movilización fuese equivalente al nuevo nivel de p . Los nuevos participantes permitirían, a su vez, alcanzar la masa crítica necesaria para afrontar acciones más costosas, cuyo éxito alimentaría de nuevo el ciclo de movilización. En un momento posterior sería posible, pues, afrontar acciones masivas, con una función de producción acelerante – aquellas cuya efectividad aumenta a medida que más gente participa –, como manifestaciones, encierros, etc. No obstante, hay que tener en cuenta que esta secuencia no tiene un carácter necesario, que el éxito no sólo depende de la planificación estratégica sino también de factores aleatorios no controlados por los organizadores y que, por tanto, cualquier iniciativa de movilización conlleva cierta probabilidad de fracaso.

Este desarrollo secuencial de las acciones puede observarse en el caso de los investigadores en formación. Como se ha señalado anteriormente, la acción de partida para la movilización estatal fue una acción individual, una carta elaborada por una sola persona, con un coste muy bajo (sobre todo gracias a la difusión por correo electrónico) y con una altísima repercusión en términos de difusión. Fue la carta la que animó a otros investigadores a crear la página web de Precarios-Becarios y la lista de correo donde comenzó la construcción del marco de acción colectiva y de estructuras de movilización capaces de soportar después acciones más costosas, como se verá en el próximo capítulo.

El primer ejercicio efectivo de acción colectiva tuvo lugar en el plano simbólico, vinculada al proceso de construcción del marco de acción colectiva. En concreto, consistió en la elección del nombre para la página web creada en otoño de 1999, que acabaría denominándose ‘www.precarios.org’ – resultado de la eliminación de la ‘b’ del término ‘becarios’ y su sustitución por ‘pr’. La utilización del término ‘precarios’ para identificar al colectivo constituía un ejercicio retórico (más específicamente, una *sinécdoque*) a través del cual se pretendía atraer la atención sobre la situación socio-laboral de los investigadores en formación, configurándola en elemento central en la definición del colectivo. El éxito de esta primera acción simbólica queda evidenciado por el hecho de que el término ‘becarios-precarios’ se convertiría en muy poco tiempo en una categoría identificadora del colectivo de los investigadores en formación utilizada frecuentemente por parte de los otros actores implicados en el proceso de cambio en la política – responsables públicos, medios de comunicación, incluso entre los miembros de la profesión científico-académica.

El resto de acciones durante 1999 se centraron en la *difusión del marco de acción colectiva* elaborado en el seno de la lista correo de ‘Precarios-Becarios’. De acuerdo con la estrategia secuencial, se trataba de acciones de bajo coste, asumibles fácilmente por el grupo de emprendedores iniciales. Entre las mismas estaba la carta dirigida al “personal investigador no contratado (becarios de investigación)”, antes mencionada – fechada el 10 de noviembre. También comenzó a elaborarse un dossier informativo para ser enviado a las diferentes fuerzas políticas, y continuó la campaña de recogida de firmas en la página que acogía la carta inicial de julio de 1999.

De este modo, la *arena pública* fue la primera de las arenas de acción en la que se desarrollaría la actividad de los investigadores en formación movilizados. Siguiendo

con la estrategia secuencial, en febrero de 2000 tuvo lugar la primera campaña de envío de cartas a los directores de diversos periódicos de ámbito local, autonómico y nacional, que pretendían dar a conocer la situación del colectivo y su posición, y de las cuales dos fueron publicadas.⁶⁴ Este tipo de campañas o el envío de comunicados de prensa a los medios de comunicación continuarían siendo uno de los principales pilares de la estrategia posterior de la FJI-Precarios.

La estructura argumentativa de estas cartas añadía nuevos elementos a los que aparecían en escritos anteriores, dentro del proceso de evolución constante que el marco de acción colectiva experimentaría durante los primeros momentos de la movilización. Se partía de la identificación de la *situación de injusticia*, basada en la constatación del contraste existente entre las funciones desempeñadas dentro del sistema investigador por los “becarios de investigación” y la situación de precariedad en sus condiciones de trabajo, consistente en la ausencia de derechos sociolaborales.⁶⁵ No obstante, como muestra de la evolución y refinamiento constante que experimenta el marco de acción colectiva, en la identificación de la situación problemática contenida en estas cartas se incluían *nuevos argumentos*, como *el problema de la absorción de los investigadores formados por el sistema* – y, por tanto, enfatizando las dificultades e incertidumbre en el cumplimiento del contrato implícito.⁶⁶

También por primera vez, el diagnóstico de la situación sería relacionado con la *debilidad estructural del sistema investigador*, subrayándose la contradicción existente entre los pretendidos objetivos de la política (la formación de investigadores para su incorporación futura al sistema investigador) y su diseño y las funciones que en la práctica desempeña (sostenimiento a bajo coste de la expansión a corto plazo de los grupos de investigación existentes).⁶⁷ Finalmente, tras estos argumentos, se mencionaba por primera vez de manera pública y expresa como solución al problema la *sustitución del sistema de becas por contratos laborales*.⁶⁸

⁶⁴ Cartas al Director de Óscar Rodríguez (*El País*, 22/02/2000) y de Toni Gabaldón (*El País*, edición Comunidad Valenciana, 28/02/2000).

⁶⁵ “Los becarios de investigación realizan una labor absolutamente fundamental en el desarrollo de los proyectos científicos y las tareas administrativas, docentes y de mantenimiento, en universidades y centros de investigación. A pesar de todo, su labor no es reconocida como un trabajo. Ello les imposibilita cotizar a la Seguridad Social, justifica una muy baja retribución económica y les hace carecer de representatividad y de una regulación clara de sus derechos y deberes que da lugar a situaciones arbitrarias e injustas. Los becarios no disfrutan de sanidad pública (muchos de ellos manipulan sustancias peligrosas) ni de subsidio de desempleo. Tampoco esos años de trabajo les contarán para una futura pensión de jubilación” (Óscar Rodríguez, *El País*, 22/02/2000).

⁶⁶ “Pero la precariedad de los becarios no acaba con este período (...) Generalmente completan su formación durante varios años en el extranjero con una beca post-doctoral (parecida a la anterior) para volver, si hay suerte, con contratos de reincorporación cortos y precarios. Pocos son los que terminan incorporándose de una manera estable a los grupos de investigación en un país donde la universidad y los centros de investigación no amplían su plantilla por falta de presupuesto y la empresa privada no invierte en investigación” (Toni Gabaldón, *El País*, edición Comunidad Valenciana, 28/02/2000).

⁶⁷ “Al final, la mayor parte del dinero invertido en la formación de estos investigadores se pierde porque acaban en puestos donde no se requiere tal grado de especialización. Esto hace perder coherencia a los planes de formación, que acaban sirviendo para conseguir niveles altos de producción científica a partir de unos pobres presupuestos, a costa de mantener en la precariedad a un buen número de personas implicadas directamente en el avance científico.” (Toni Gabaldón, *El País*, Edición Comunidad Valenciana, 28/02/2000).

⁶⁸ “Muchas de estas paradojas podrían resolverse cambiando el actual sistema de becas por uno de contratos, posibilitando unas condiciones más dignas para los doctorandos y evitando que los planes de formación de personal investigador se usaran para conseguir mano de obra barata” (Toni Gabaldón, *El País*, Edición Comunidad Valenciana, 28/02/2000).

Junto a estas acciones en el ámbito de la arena pública, también comenzaron a desarrollarse los primeros contactos institucionales. En marzo de 2000 se presentó ante el Defensor del Pueblo una carta⁶⁹ denunciando la situación de precariedad laboral y profesional del colectivo del personal en formación en las universidades y centros dependientes de la Administración General del Estado. En su texto se repetían los puntos básicos de la argumentación de las cartas anteriores, que configurarían la base del marco de acción colectiva inicial del colectivo: identificación de la situación de injusticia con la situación de inseguridad derivada de la carencia de la acción protectora de la Seguridad Social, así como de otros derechos laborales habituales en cualquier relación laboral, a pesar de que los investigadores en formación estuviesen “obligados a desarrollar una actividad laboral equivalente a la de cualquier empleo asalariado”.

Junto con esto, la carta incluía *un nuevo argumento* respaldando la condición laboral del colectivo, basado en la incoherencia entre la sujeción del importe de las becas al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y su consideración como ‘rendimientos netos del trabajo’ y la consideración de los investigadores en formación como ‘estudiantes’. También dentro de los componentes del marco de injusticia, se aludía a la inexistencia de una regulación específica de la actividad del colectivo de becarios de investigación – limitada a las “escasas previsiones que los estatutos de algunas universidades hacen de esta figura académica, delimitándola conceptualmente o remitiendo su configuración jurídica a las bases de las convocatorias de cada una de las becas” – o las exiguas perspectivas laborales futuras. Finalmente, desde el punto de vista de las soluciones, la carta al Defensor del Pueblo insistía en la asimilación del sistema de becas de investigación a la figura de contratos para la formación, “ya que éstos se ajustarían mejor a la verdadera finalidad formativa que se persigue con las becas, con lo cual, además de conseguir un aumento de la protección social y de la valoración laboral, se permitiría la adscripción de los diversos investigadores a un tipo de trabajo profesional que vincule las obligaciones a los términos contractuales.”

En los últimos dos meses de 1999 la actividad dentro de este núcleo inicial se concentró también en organizar a los investigadores en formación en aquellas universidades o ámbitos territoriales donde todavía no existía una asociación que representase los intereses del colectivo. La lista y la web de Precarios servirían de estructura básica para coordinar a las organizaciones locales que venían funcionando en diversas partes de España, algunas de ellas preexistentes, como AEDEBI en la Universidad de Extremadura, otras revitalizadas como ASI en Granada o D-Recerca (nuevo nombre de Damdocs a partir de 1999) en Barcelona, y otras surgidas en los últimos meses de 1999 (INNOVA, constituida en noviembre) y primeros de 2000 (Joves Investigadors, creada en febrero). A todas ellas se unirían otros grupos todavía sin estatus formal en Madrid, León y Zaragoza.

De este modo, en febrero de 2000 el núcleo de participantes había alcanzado una masa crítica suficiente como para, siguiendo la estrategia secuencial, emprender otro tipo de acciones más costosas coordinadas a nivel estatal, todo ello antes incluso de que el movimiento se dotase de una estructura formal en dicho ámbito. La primera de estas

⁶⁹ No se ha tenido acceso al original de la carta. No obstante, el contenido de la misma viene resumido en la carta remitida en julio de 2000 por Manuel A. Aguilar Belda, Adjunto Segundo del Defensor del Pueblo, al Secretario de Estado de Política Científica y Tecnológica, Ramón Marimón (<http://www.precarios.org/docs/defensor.pdf>), accesible en septiembre de 2007).

acciones tuvo lugar el día 15 de febrero, cuando un grupo de becarios de investigación se concentró en Madrid a las puertas de un acto conmemorativo del centenario de la Seguridad Social, al que asistía el ministro de Trabajo, para denunciar la situación del colectivo.⁷⁰ Una semana después, el 21 de febrero, le siguió la primera movilización coordinada a nivel estatal. Bajo la denominación del “Día de los globos naranja”, se celebraron concentraciones simultáneamente en aquellas localidades donde existían núcleos organizativos activos – Barcelona, Cáceres, Granada, León, Madrid, Salamanca, Valencia y Zaragoza.⁷¹ Ésta acción tenía como objetivo estratégico presentar en sociedad la protesta de los investigadores en formación y dar visibilidad pública a sus reivindicaciones. La táctica seguida en las concentraciones fue la de *combinar el tono reivindicativo con un barniz festivo*, rasgo que desde entonces se convertiría en elemento característico de las movilizaciones públicas posteriores de la FJI-Precarios y parte de su identidad organizativa.

El objetivo principal de estas acciones era atraer la atención de los medios de comunicación mediante una escenificación estéticamente llamativa que, al tiempo, expresase simbólicamente las ideas centrales del problema y transmitiese una imagen pública positiva del colectivo.⁷² En este sentido, no debe olvidarse la importancia de los aspectos simbólico-dramatúrgicos en el proceso político (Edelman 1964; 1988; Balandier 1994; Stone 2002), y particularmente en el proceso de definición de los problemas y expansión del conflicto (Cobb y Elder 1972, caps. 8 y 9). Bajo la consigna general “¡Que no te exploten!” y ataviados con batas como elemento identificador, los participantes se dedicaban a repartir entre los transeúntes y espectadores folletos, naranjas y globos de este color. Las naranjas y los globos actuaban como juegos metafóricos sobre la situación de los investigadores en formación, representando su condición de colectivo ‘exprimido’ (como las naranjas) y ‘explorado’ (como los globos) dentro del sistema de investigación. Posteriormente, en otros actos públicos de protesta, a los globos y naranjas se incorporarían otros adinículos simbólicos, como *tetrabricks* de zumo de naranja, llegándose a convertir este color en distintivo identitario del colectivo.⁷³

IV. LA CREACIÓN DE LA FEDERACIÓN DE JÓVENES INVESTIGADORES-PRECIARIOS, SU ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

En marzo de 2000 – apenas cinco meses después de la creación de la página de Precarios-Becarios, y ocho desde que la primera carta de petición de Seguridad Social comenzó a circular por la red – los elementos básicos del marco de acción colectiva de la protesta de los investigadores en formación estaban ya formados y existía una estructura de movilización lo suficientemente desarrollada para generar una protesta coordinada a nivel estatal. Esta estructura, sin embargo, carecía todavía de una plataforma organizativa formal capaz de granjear al movimiento la visibilidad pública y la capacidad de interlocución frente a los responsables públicos (Estado, comunidades

⁷⁰ Mencionada por Oscar Rodríguez, Carta al Director en *El País*, 22/02/2000.

⁷¹ *El Heraldo de Aragón*, 22/02/2000; *Gaceta de Salamanca*, 22/02/2000; *El País*, edición Comunidad Valenciana, 22/02/2000.

⁷² Como señalaba uno de los entrevistados, participante en el grupo de Aragón, se trataba de presentar “una imagen amable, agradable, divertida, lúdica y reivindicativa” (Jiménez, entrevista 02/12/2004).

⁷³ Sobre la movilización de los ‘Globos naranja’, por ejemplo: “Los becarios de investigación reclaman su reconocimiento como trabajadores”, *El Heraldo de Aragón*, 22/02/2000.

autónomas, universidades, etc.) necesarias para hacer avanzar la causa y conseguir el pretendido cambio en el diseño de la política. Organizarse a nivel estatal contribuiría a elevar la dimensión del problema a dicho ámbito, dando mayor visibilidad a la protesta y fortaleciendo las demandas realizadas a nivel local.⁷⁴

Otro motivo para crear la organización de ámbito estatal era el hecho conocido de que los principales programas de formación de investigadores (FPI y FPU) dependían de la Administración General del Estado (AGE) y que muchos de los otros organismos convocantes tomaban esos programas como modelo (véase el capítulo anterior). Ello suponía que, en principio, cualquier cambio en la política estatal podría servir de modelo a seguir por otros programas en comunidades autónomas y universidades.⁷⁵

La asamblea fundacional tuvo lugar en Madrid el 8 de abril de 2000.⁷⁶ A ella acudieron representantes de las asociaciones preexistentes⁷⁷, de las constituidas desde finales de 1999, así como de aquéllas todavía en ciernes de creación⁷⁸. El grado de implantación en ese momento de cada una de ellas era diverso. Según el acta, las que contaban con mayor número de socios eran ASI (240), Joves Investigadors (175), D-Recerca (150), el colectivo de Zaragoza (100) y Precarios Madrid (100). Del resto, la más numerosa era INNOVA (40 socios), mientras que AEDEBI y la asociación cántabra sólo contaban con unos 20 miembros cada una. Es decir, en el momento de creación de la FJI-Precarios las distintas asociaciones que la componían sumaban aproximadamente unos 845 miembros, gran parte de los cuales no podrían considerarse como participantes activos. En relación al total estimado de investigadores en formación en ese año – unos 18504,5 (véase anteriormente) – las distintas asociaciones apenas representaban, aproximadamente, a un 4,6 por ciento de la población, lo que respalda nuevamente la tesis de la importancia de la masa crítica en el surgimiento de la movilización.

⁷⁴ Así lo expresaba uno de los participantes en el proceso fundacional: “La creación de una organización estatal era necesaria para lograr una buena repercusión. Las reclamaciones son equiparables en todas las autonomías, y es más fácil coordinar a nivel local que a nivel estatal” (Rodríguez de Cara, cuestionario febrero 2003).

⁷⁵ “Se tenía la convicción que muchos problemas de los becarios de investigación sólo podían resolverse a nivel estatal, pues las becas FPU y FPI dependen del gobierno estatal (de hecho, por aquel entonces, de un único ministerio, pues no existía Ciencia y Tecnología)” (Sanchis, cuestionario febrero 2003).

“(A)lgunos problemas han de resolverse desde una perspectiva estatal. Muchas becas dependen del gobierno central y las autonómicas o privadas las usan como ejemplo a seguir. Las manifestaciones en Madrid tienen muchísima más repercusión que cualquier acto local” (Gabaldón, cuestionario febrero 2003).

“Al formar parte de la FJI-Precarios, quedaba claro que nos involucraríamos a nivel estatal. Esto era del todo inevitable si queríamos cambiar la situación, pues las comunidades autónomas no iban a cambiar nada importante que no cambiara el gobierno central, y para eso había que empezar a coordinarse a nivel estatal.(...)Las administraciones autonómicas no iban a cambiar nada importante que no cambiara el gobierno central, y para eso había que empezar a coordinarse a nivel estatal” (Ribó, cuestionario febrero 2003).

⁷⁶ Acta de la Asamblea Fundacional de la Federación Estatal de Personal Investigador en Formación/Precarios de 8 de abril de 2000 (<http://www.precarios.org/federacion/actas/acta080400.html>, disponible 01/09/2007).

⁷⁷ ASI (Asociación Becarios de Investigación del Distrito Universitario de Granada), D-Recerca (Associació de Doctorands i Becaris de Recerca de Catalunya) y AEDEBI (Asociación Extremeña para la Defensa de los Becarios de Investigación).

⁷⁸ Asociación Investigadores no contratados de Cantabria, INNOVA (Asociación Investigadores No Valorados, de Salamanca), Joves Investigadors (Comunidad Valenciana) y Asociación de Becarios de León y Precarios-Madrid. También acudieron representantes por el colectivo universitario de Zaragoza, todavía sin constituir en asociación.

IV.1. La lógica de la estructura federal

Las decisiones sobre el tipo de organización tienen consecuencias decisivas sobre la viabilidad y el rumbo futuro de cualquier movilización. El tipo de estructura (unitaria, federal o confederal) y la selección de las reglas de funcionamiento interno pueden afectar a la capacidad de obtener apoyos y recursos para la movilización, tanto de la población directamente afectada por la situación que la movilización pretende resolver como por parte de otros posibles simpatizantes fuera de esa población, así como a la hora de conseguir los objetivos y metas establecidos. En este sentido, la decisión sobre forma organizacional puede considerarse como parte integrante de la actividad estratégica en la movilización – en concreto, del proceso de adaptación al entorno que implica cualquier movilización (McCarthy y Zald 1977; McCarthy 1999).

Por otro lado, en la elección de la forma organizativa influyen otros elementos no estratégicos, asociados a la articulación por los diseñadores de una determinada ‘lógica de lo apropiado’ (March y Olsen 1989). Así, las organizaciones surgen dentro de un marco de acción colectiva y se comportan también al mismo tiempo como parte y entorno generador del mismo (Clemens 1999) y, por tanto, deben ser coherentes en su configuración con las ideas (creencias y normas) que lo conforman. Estas dos lógicas (consecuencial y normativa) pueden apreciarse en la génesis de la FJI-Precarios. La primera decisión que se tomó en la asamblea fundacional – de acuerdo con el acta – fue, precisamente, la adopción de una estructura federativa. Esta decisión estuvo marcada claramente, por un lado, por la historia organizativa de la Federación y sus miembros hasta ese momento – preexistencia de varias asociaciones locales, algunas (como D-Recerca o ASI) activas en el pasado y, por tanto, con una identidad ya definida.⁷⁹

Junto a este elemento normativo, desde un punto de vista estratégico, la forma federativa permitía también ajustar las acciones a los diferentes niveles de decisión implicados (estatal, autonómico o por universidades) y garantizar la coordinación a nivel estatal y la autonomía de las asociaciones miembro en sus respectivos ámbitos de actuación. De este modo, la Federación se erigiría en representante e interlocutor del colectivo ante las autoridades estatales, mientras que las asociaciones regionales y locales harían lo propio en sus respectivos niveles territoriales.

IV.2. Elementos estratégicos e identitarios en la denominación y los objetivos de la organización

Como había sucedido unos meses antes con la página web, en la decisión sobre el nombre de la organización se mezclarían al mismo tiempo componentes identitarios y estratégicos. No se trataba sólo de elegir un nombre, sino más bien de una marca que permitiese una rápida identificación del colectivo y su marco reivindicativo ante el público y sus interlocutores. En este sentido, en la asamblea fundacional se optaría por mantener el de *Precarios*, añadiendo la denominación más formal de *Federación Estatal de Asociaciones de Personal Investigador en Formación*. Esta decisión tenía un

⁷⁹ En el caso de D-Recerca, por ejemplo, la iniciativa de asociación a nivel estatal fue en un primer momento vista con ciertas reservas por temor, precisamente, a una pérdida de identidad y autonomía respecto la organización estatal (Sanchis, cuestionario febrero 2003) aunque, paradójicamente, entre los impulsores de la iniciativa de creación de una organización estatal figuraba uno de los líderes que en su momento se encargaron de revitalizar la asociación preexistente, Damndocs (De Pedro, cuestionario febrero 2003).

carácter estratégico, algo que quedó confirmado durante la segunda asamblea (octubre de 2000), cuando algunos participantes propusieron eliminar del nombre la partícula ‘Precarios’ por considerarla demasiado reivindicativa y poco seria. Sin embargo, la propuesta se rechazaría, según el acta, no sólo porque la FJI ya era conocida por ese nombre por la prensa y otros interlocutores, sino también porque se pensaba que contribuía positivamente a la identificación con la organización de los miembros y participantes potenciales.⁸⁰

Por otro lado, el proceso de adopción de la denominación alternativa de “personal investigador en formación” (PIF) para el colectivo constituye otro ejemplo de la *constante de (re)construcción del marco de acción*. Frente a ésta, con una connotación más negativa y festiva, el concepto de ‘personal investigador’ subrayaba la vertiente positiva y productiva del colectivo – en consonancia, por tanto, con la demanda de reconocimiento de la función desarrollada y los correspondientes derechos laborales, y en oposición a la concepción tradicional de los becarios como meros ‘estudiantes’.⁸¹ Además, permitía incluir en el colectivo al conjunto de los investigadores predoctorales, independientemente de que tuviesen beca o no. Por otro lado, la partícula ‘en formación’ confirmaba el sesgo predoctoral que acabaría adoptando la protesta en sus primeros momentos, frente a la etiqueta más genérica de “personal investigador no contratado” utilizada desde finales de 1999, que también podía incluir a investigadores postdoctorales o con beca de reincorporación. En este sentido, con el propósito de precisar aún más la identidad, evitar ese sesgo (que, no obstante, se mantendría en la práctica) y eliminar las posibles contradicciones que podían surgir entre la autodenominación del colectivo como “personal investigador en formación” y la postura de rechazo de la condición de estudiante, en la siguiente asamblea se acordó cambiar el nombre de la federación al definitivo de *Federación de Jóvenes Investigadores - PRECARIOS (FJI-Precarios)*.

Finalmente, la convivencia simultánea de elementos estratégicos e identitarios en la estructura organizacional y sus procedimientos de funcionamiento quedaba patente también en los fines declarados de la FJI-Precarios. Dentro de estos, cabe distinguir en primer lugar los *objetivos generales*, recogidos tanto en la asamblea fundacional como en los Estatutos iniciales de la federación, que recogen el corpus básico del marco pronóstico de la protesta. Como primer objetivo aparecía la redefinición de la población objetivo de la política y la “transformación de la figura del becario de investigación en Personal Investigador en Formación”, asociada con la conversión de las becas en contratos laborales con las consiguientes prestaciones vinculadas (Seguridad Social y desempleo). El segundo de los objetivos generales, y en íntima relación con el anterior, sería la “homogeneización y regularización de los contratos de todo el Personal Investigador en Formación”. Junto con estos objetivos generales, en el Acta Fundacional y los Estatutos aparecerían también otros fines operativos de la FJI, en concreto, recoger y distribuir las opiniones de todos sus miembros, coordinar las actividades de las asociaciones miembro, centralizar las reivindicaciones del colectivo, y servir de portavoz frente a los organismos e instituciones dando la opinión consensuada de sus miembros.

⁸⁰ Acta de la Asamblea General Extraordinaria de la FJI/Precarios de 28 de octubre de 2000.

⁸¹ Según una de las acepciones del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, el término ‘personal’ se define como “conjunto de personas que *trabajan* en un mismo organismo, dependencia, fábrica, taller, etc.” (cursivas añadidas)..

IV.3. La estructura y funcionamiento internos de la FJI-Precarios

En cuanto a las estructuras de gobierno y funcional, la FJI-Precarios se ajustaría a lo establecido en la normativa vigente en el momento.⁸² El máximo órgano de decisión sería la Asamblea General, formada por dos representantes de cada asociación miembro. Junto a esta, se establece una Junta Directiva (JD) como órgano ejecutivo encargado de dirigir, gestionar y representar a la Federación, compuesta por miembros de la Asamblea General elegidos en ésta por los representantes de las asociaciones federadas.

Junto con la estructura directiva, en la asamblea fundacional de la FJI se estableció también una estructura operativa basada en la creación de una serie de ‘grupos de trabajo’, denominados a partir de la siguiente asamblea ‘comisiones de trabajo’ o simplemente ‘comisiones’, que se encargarían de funciones específicas. En concreto, el Acta Fundacional contemplaba las siguientes:

- a) *Comunicación con los medios y movilizaciones*, encargada, según el Acta Fundacional, de “(r)edactar notas de prensa para los diferentes medios de comunicación, hacer comunicados, organizar y promover acciones para dar publicidad al colectivo.” Posteriormente, a mediados de 2001, esta comisión se dividiría en dos, separándose las tareas de contacto con los medios y de organización de movilizaciones.
- b) *Contacto con instituciones y organismos*, que, como su nombre indica, estaría a cargo de entablar y mantener los contactos con el resto de actores gubernamentales (gobiernos estatal y autonómicos, administración pública, grupos parlamentarios, etc.) y no gubernamentales (partidos, sindicatos, asociaciones profesionales, etc.) para promocionar las reivindicaciones de la FJI y, en su caso, negociar en nombre de la Federación.
- c) *Documentación e información*, con el cometido de “estudiar la representatividad de los becarios de investigación, recopilar artículos de prensa, informes y documentos varios que traten el tema de Personal Investigador en Formación, recoger información de los tipos de becas”. Esta comisión desempeñará un papel fundamental también en la elaboración de documentos sobre la situación del PIF.
- d) *Mantenimiento de la página web*.
- e) *CSIC*, encargada de las cuestiones relativas a los investigadores en formación dentro del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- f) *Asesoramiento jurídico* (o comisión jurídica), con la misión de estudiar y obtener asesoramiento sobre los aspectos legales relacionados con la condición del PIF, así como acerca de las posibles alternativas de contrato.

⁸² En concreto, la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de asociaciones (BOE 28/12/1964).

Junto con este núcleo central de comisiones – que se mantenían en el momento de cerrar este trabajo (octubre de 2010) - en los años sucesivos verían la luz otras, algunas con vocación de permanencia, otras creadas *ad hoc* para abordar cuestiones específicas y desaparecer una vez cumplido el cometido o por desplazamiento en la prioridad del objetivo.⁸³ Las que han conseguido permanecer a lo largo de los años han sido las comisiones de:

- g) *Asuntos Exteriores* (creada en marzo de 2001) encargada de las relaciones de la FJI con otras organizaciones similares en el extranjero y organismos internacionales.
- h) *Carrera investigadora* (creada en 2001), a cargo de la elaboración propuestas relacionadas con la carrera investigadora en España.
- i) *Andalucía* (creada a mediados de 2002) con el cometido de coordinar las acciones en el ámbito de esa comunidad autónoma y actuar de interlocutor ante el gobierno autonómico.
- j) *Género* (creada en 2004), con la función de abordar la situación de la mujer dentro del colectivo de investigadores en formación. Desaparecida en el momento de escribir estas líneas.
- k) *Jornadas* (en funcionamiento, formalmente, desde 2005), encargada de la organización de las Jornadas de Jóvenes Investigadores.
- l) *Postdoctoral*, con la misión de abordar específicamente las cuestiones relacionadas con los investigadores postdoctorales (creada en 2005).

Esta estructura organizativa sería reproducida por las asociaciones locales, fundamentalmente en la parte que podría denominarse como ‘estructura de campo’ esto es, las comisiones relacionadas íntimamente con la actividad externa (medios, movilizaciones y contacto con instituciones). La actividad de las asociaciones locales en estas áreas sería coordinada por los responsables (coordinadores) de la correspondiente comisión de la Federación. Posteriormente (a partir de febrero de 2001) para aumentar la fluidez en el intercambio de información y la coordinación, y con la migración de la lista principal (denominada comúnmente ‘lista estatal’) a un nuevo proveedor, se crearon listas de correo independientes y con acceso sólo para cada una de las comisiones, así como una lista de organización (conocida como ‘lista org’)⁸⁴, formada por los miembros de la Junta Directiva, los representantes de las asociaciones, los coordinadores de las distintas comisiones, los coordinadores de los coordinadores de comisiones, el

⁸³ En esta categoría cabría incluir las *comisión Bricall*, creada en la asamblea fundacional para abordar el análisis del Informe Universidad 2000 (conocido también como ‘Informe Bricall’, por el nombre de su responsable) y que posteriormente se convertiría en la *comisión de universidades*, extinguida en octubre de 2001; la *comisión ‘sin papeles’*, creada en 2001 y destinada al estudio de la situación de los investigadores en formación sin beca, que desaparece del registro de comisiones en la asamblea de febrero de 2003); la comisión para la elaboración de un *censo del PIF*, creada en la asamblea fundacional y poco después subsumida en la de documentación.

⁸⁴ Regulada en el Acta de la Asamblea de 21 de abril de 2001.

encargado del enlace entre esta lista y la estatal y cualquier otro miembro de comisiones autorizado por la Junta Directiva.⁸⁵

Pese a que los miembros de la Junta Directiva y, sobre todo, la ‘lista org’ desempeñarían desde un primer momento un papel fundamental en la actividad cotidiana de la FJI, su funcionamiento y, especialmente, los procesos de toma de decisiones adoptarían – sobre todo al principio –, un *carácter fuertemente asambleario y deliberativo*, herencia del modelo que se configuró en los primeros meses alrededor de la lista de correo. De hecho, la ‘lista estatal’ abierta continuaría siendo el auténtico núcleo de la Federación.

El procedimiento de decisión – tal como relatan los participantes en los momentos iniciales – era, básicamente, el siguiente. Cualquier miembro podía proponer una cuestión a la lista de correo, en la cual se discutía y debatía durante un período de tiempo indeterminado, dependiendo usualmente de la premura exigida por la propia decisión. No obstante, el protagonismo en cuanto a las propuestas solía recaer en los miembros de la Junta Directiva y en las comisiones, así como en algunos participantes individuales especialmente activos. Cuando la discusión derivaba en una postura común, no era necesario recurrir a ningún tipo de votación y la decisión se adoptaba por consenso. En caso contrario, clarificadas las distintas opciones, una vez agotado el debate o – si la decisión había de ser tomada en un plazo determinado – cuando la fecha límite se aproximaba, aquéllas eran sometidas a votación – sobre todo vía web, pero también presencial en las Asambleas. En ésta participaban las asociaciones miembro a través de sus representantes, que actuaban de acuerdo con el *mandato imperativo de sus respectivos integrantes*, que previamente habían discutido y votado las opciones. En un principio, la FJI funcionaba como *una federación pura de asociaciones*, donde cada organización tenía el mismo número de votos (dos, uno por representante) independientemente del número de socios. Posteriormente (en la Asamblea extraordinaria de abril de 2001) el procedimiento de decisión sería revisado, alcanzando un mayor grado de formalización, introduciéndose también correcciones en el sistema de voto.

En general, esta división del trabajo interna revela la gran sofisticación que ya en sus comienzos caracterizó a la Federación, reflejo del alto nivel formativo y cultural de los participantes. El elevado grado de eficacia en la consecución de sus primeros objetivos estratégicos iniciales – principalmente la difusión pública de las reivindicaciones del colectivo y la aceptación de la Federación como representante e interlocutor válido por parte de los actores relacionados con la política de formación de investigadores y la política científica en general – fue en buena parte consecuencia de la dotación de capital humano con que la FJI contó desde un primer momento. No obstante, como se verá en el siguiente capítulo, para explicar dicho éxito hay que tener en cuenta también la interacción entre la Federación y el resto de actores relevantes y los demás elementos de la situación de acción.

Finalmente, los éxitos iniciales en la arena pública contribuyeron al mantenimiento de la FJI, dentro de la dinámica de contribuir a la reducción del umbral de movilización, facilitando la incorporación de nuevos participantes. Al mismo tiempo, la consolidación de la actividad organizativa permitiría la generación de incentivos

⁸⁵ Desde entonces, la lista estatal puede encontrarse en <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/> (disponible 10/10/2010).

sociales que reducían o compensaban los costes de participación. Pero tampoco hay que olvidar que la continuidad de la Federación tras estos momentos iniciales también debe asociarse a la capacidad para – a través de los procesos de enmarcamiento que se producen dentro de la organización y su difusión entre los investigadores en formación – *producir a largo plazo una identidad colectiva* generadora de vínculos normativos y afectivos entre los participantes activos y potenciales con los objetivos de la FJI, capaz de desplazar la importancia inmediata del cálculo racional en la supervivencia de la movilización y reorientar la percepción de la situación, evitando los problemas de acción colectiva (Simpson 2006).

V. CONCLUSIONES

Este capítulo ha analizado el proceso de activación de la expansión del conflicto como mecanismo de cambio en la política de formación de investigadores en España. Dicho proceso coincide con lo que el modelo tradicional de fases en las políticas públicas ha denominado la etapa de definición del problema. Como se señaló en el capítulo teórico, los momentos iniciales del proceso de expansión del conflicto resultan claves a la hora de comprender su desarrollo posterior y, más concretamente, el comportamiento estratégico de los promotores del cambio. Resultado de estos momentos iniciales serán aspectos que luego se revelarán importantes en todo el proceso, como la prevalencia de la definición sociolaboral del problema o la institucionalización del funcionamiento asambleario de la FJI, que incidirán directamente en el comportamiento estratégico y táctico de la Federación y en los procesos analizados en los próximos capítulos.

La explicación del surgimiento de la protesta y el modo en que ésta logra superar los problemas de acción colectiva ha permitido también subrayar la interacción continua entre factores institucionales/contextuales y agenciales que se dará durante todo el proceso objeto de análisis en los próximos capítulos. En éste se ha mostrado cómo las circunstancias objetivas (el contexto de oportunidad), aunque importantes, no explican *per se* el surgimiento del descontento, sino que este depende de procesos colectivos de construcción de significado que permitan percibir a los individuos la situación como problema y, además, que la opción de ‘voz’ es deseable y factible. Por otro lado, esto subraya la naturaleza contingente de todo el mecanismo – cuya manifestación más extrema es el papel crucial desempeñado por determinados individuos en momentos concretos del proceso. Estos individuos – emprendedores organizacionales – correrán con los costes del inicio de la movilización, permitiendo lograr la masa crítica de participantes necesaria para que el sentimiento de agravio se materialice en forma de acción colectiva.

Finalmente, en este capítulo se ha mostrado cómo la continuidad de la protesta depende, junto con el mantenimiento de las condiciones anteriores, de la adopción de una estructura organizacional adecuada, y cómo dicha estructura es el resultado del equilibrio entre las preferencias normativas subyacentes al proceso movilizador y la necesidad de adaptación estratégica al contexto de oportunidad.

CAPÍTULO 5. EXPANSIÓN DEL CONFLICTO Y ENTRADA EN LA AGENDA

I. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analiza los esfuerzos realizados por la FJI con el objeto de conseguir que sus demandas fuesen atendidas por los responsables de la política. Dichos esfuerzos serían acompañados por los de otros actores – particularmente en la arena parlamentaria – que, en conjunto, contribuirían de manera decisiva a conseguir que el problema entrase en la agenda de los responsables públicos.

De los tres enfoques de referencia, el de las corrientes múltiples (MS) (Kingdon 1995) y la teoría del equilibrio discontinuo (PET) (Baumgartner y Jones 1993) fueron concebidos particularmente para explicar los procesos de entrada de un asunto en la agenda gubernamental. No obstante, es este último el que mejor se adapta a las particularidades del caso estudiado, sobre todo en su tratamiento del proceso de expansión del conflicto fuera del subsistema – o movilización ‘tipo Schattschneider’ (Baumgartner y Jones 1993, 89) – como vía para superar las barreras internas que los actores dominantes imponen a la entrada de un nuevo asunto en la agenda institucional del subsistema.

La condición de un actor como ‘recién llegado’ a un subsistema supone un obstáculo evidente para que sus opiniones y demandas sean escuchadas y atendidas por los actores que controlan el núcleo de decisión. Ésta era la situación en la que se encontraba la FJI en sus primeros meses de existencia, por lo que la estrategia adoptada en un primer momento – en consonancia con el mecanismo de expansión del conflicto identificado por el PET – se orientó a captar la atención sobre el problema y dar a conocer públicamente el marco de acción colectiva, con el objeto de obtener el apoyo de otros actores dentro y fuera del subsistema de la política científica y, en su caso, ganar acceso de los responsables públicos de la política de formación de investigadores.

En este sentido, la arena pública constituiría el principal contexto en el que se desarrollarían las acciones de la FJI durante sus primeros meses de existencia. De manera exitosa, esta estrategia conseguiría en breve tiempo el objetivo pretendido de atraer la atención de otros actores dentro y fuera de los subsistemas de decisión de la política de formación de investigadores en España. La colaboración activa de algunos de estos actores permitiría la entrada del asunto en otras arenas de acción – principalmente, en el parlamento nacional y en la mayoría de los autonómicos. Como consecuencia, la FJI también lograría, en un plazo relativamente corto, tener acceso a los núcleos de decisión de la política en el Estado central y en algunas comunidades autónomas y que el asunto fuese incluido en la agenda formal o institucional de los correspondientes responsables públicos (Cobb y Elder 1972; Cobb y Ross 1997).

No obstante, como se ha señalado en el capítulo teórico, ninguno de los otros enfoques de referencia ofrece una completa especificación de las relaciones entre el subsistema y otras arenas de acción que influyen en el desarrollo del proceso. Para corregir este punto, el análisis de la expansión del conflicto prestará atención, no sólo a las dinámicas internas en los subsistemas de decisión de la política, sino también a los procesos que conducen a la conexión con otras arenas de acción externas como consecuencia de la estrategia de expansión del conflicto impulsada por la FJI-Precarios y

a las dinámicas dentro de cada una de ellas en relación con el proceso general de cambio en la política de formación de investigadores. Como se indicó en el capítulo teórico, todas estas arenas de acción interconectadas, consideradas conjuntamente, configuran el espacio analítico de la política de formación de investigadores.

II. LA ESTRATEGIA DE LA FJI PARA EXPANDIR EL CONFLICTO

La respuesta obtenida en un primer momento por la FJI confirma lo previsto en el mecanismo de expansión del conflicto respecto a muchos de los grupos ‘recién llegados’. Así, por ejemplo, no hubo contestación a sendas cartas enviadas al MECD y al MCYT pidiendo audiencia con las ministras correspondientes (Pilar del Castillo y Anna Birulés).¹ La falta de reconocimiento como interlocutor dificultó en un principio el acceso directo a los responsables de la política. Para adquirir dicho reconocimiento era, pues, necesario recurrir a la estrategia de conseguir visibilidad en la arena pública para dar a conocer el marco de protesta, así como a la búsqueda de aliados que mediasen en el acceso de la FJI-Precarios a los actores responsables de la decisión.

II.1. El uso de la arena pública por la FJI: ‘El fin justifica salir en los medios’

El eje central de la estrategia en los primeros meses de la FJI (Federación Estatal de Asociaciones de Personal Investigador en Formación hasta octubre de 2000), sería la difusión pública del marco de protesta (Benford y Snow 2000). La teoría del *agenda setting* ha subrayado la importancia del papel que los medios de comunicación desempeñan en la expansión del conflicto y el éxito de la movilización (Cobb y Elder 1972; Baumgartner y Jones 1993; McCarthy, Smith y Zald 1999). La FJI tuvo esto en cuenta desde el primer momento, incluyendo desde un principio en su estructura funcional un grupo de trabajo dedicado a la “comunicación con los medios y movilizaciones”, que en 2001 se escindiría en dos – la comisión de medios y la de movilizaciones. Revelando la importancia concedida a esta línea de acción, pronto se hizo popular dentro de la Federación el lema “el fin justifica salir en los medios” (Rivera, entrevista 17/02/2003).

Las acciones de la Federación en la arena pública tras su creación continuarían ajustándose a una lógica gradualista. El envío de cartas a los medios² siguió siendo una de las principales tácticas, fundamentalmente por el alto ratio que ofrecía entre costes – que internet reducía prácticamente a cero – y beneficios – en términos de la visibilidad que se lograba cuando eran publicadas. También se pusieron en marcha otras medidas de bajo coste de carácter principalmente simbólico.³

¹ Mensaje de la secretaria general de Precarios a la lista estatal precarios@listbot.com (20/07/2000).

² En octubre de 2000 se puso en marcha una nueva campaña de envío de cartas a directores de periódicos de todo el país, coincidiendo con la presentación pública de la primera proposición no de ley (PNL) en Comisión por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida (IU) en el Congreso de los Diputados solicitando a la cámara que instase al Gobierno a sustituir las becas de investigación predoctorales y postdoctorales por contratos laborales (BOCG-Congreso de los Diputados. Núm. D-66 de 29/09/2000). En diciembre de 2000, en los días precedentes al debate de la citada PNL de IU se repetiría la campaña.

³ Se acordó, por ejemplo, llevar en lugar visible un lazo naranja en conferencias y congresos científicos, poner globos o lazos naranja en el encabezado o pie de página de las transparencias de las presentaciones que se presentasen, o repartir en estos eventos copias de la Carta Abierta (véase a continuación) e informar sobre la Federación y sus reivindicaciones.

Dentro de esta estrategia sería clave la publicación en junio de 2000 en la revista *Nature* de una noticia referida a la creación de la organización y la situación de los postgraduados en España⁴ – que tuvo amplio eco mediático.⁵ También contribuyeron a aumentar la visibilidad en esos primeros momentos el reportaje aparecido en el semanario *Interviú*⁶ y, sobre todo el artículo en *El País* firmado por dos de los fundadores de la FJI.⁷

Junto con estas acciones de bajo coste, otras acciones, en cambio, implicarían un mayor grado de esfuerzo y coordinación, como las concentraciones convocadas en distintos lugares de España (incluyendo la céntrica Puerta del Sol de Madrid) coincidiendo en el debate en el Congreso de la PNL de IU el 20 de diciembre de 2000, donde los participantes desplegaron de nuevo del repertorio de símbolos inaugurado en febrero en el ‘Día de los Globos Naranjas’.

El espectacular fortalecimiento organizativo que experimentó la FJI en los últimos meses de 2000 – mayor visibilidad dentro del colectivo de investigadores en formación, proliferación de nuevas organizaciones territoriales, aumento de la atención mediática y, sobre todo, la entrada en las agendas parlamentaria nacional y del Gobierno central – permitieron dar un salto cuantitativo y cualitativo en la estrategia pública, asumiendo acciones de elevado coste movilizador. El 2 febrero de 2001 tendría lugar la primera gran manifestación masiva en Madrid organizada por la FJI, que contó con una amplia participación (3000 personas, según la prensa) y eco en los medios de comunicación.⁸ A este éxito contribuirían tanto la habilidad estratégica⁹ de la FJI como, sobre todo, el momento en que se produjo – dos semanas después de la publicación en el BOE de la nueva convocatoria de becas predoctorales FPI para el año 2001, estímulo clave para el aumento de la participación. El principal efecto positivo de este éxito sería

⁴ “Spanish postgrads push for better employment rights”, *Nature* 405, 723 (15/06/2000).

⁵ Por ejemplo, entre los periódicos de tirada nacional, se hicieron eco *La Razón* (“Jóvenes científicos españoles denuncian en *Nature* su precariedad laboral”, 21/06/2000) y *El País* (“La revista *Nature* recoge quejas de los becarios españoles”, 22/06/2000).

⁶ *Interviú* constituye el semanario generalista español no dominical de mayor tirada. El reportaje: “Miseria en la probeta”, *Interviú*, 30/10/2000.

⁷ Óscar Rodríguez de la Fuente y Ángeles Rodríguez de Cara, “La precariedad de los jóvenes investigadores”, *El País*, 18/10/2000. Por ejemplo, tras éste artículo, se incrementaron significativamente del número de visitas a la página web de la organización (Rodríguez de Cara, entrevista 30/10/2003).

⁸ Citando sólo las noticias aparecidas en periódicos de ámbito nacional el día posterior: *El País*, “3.000 investigadores se manifiestan para exigir contratos laborales”; *El Periódico de Cataluña*, “3.000 científicos salen a la calle contra la precariedad laboral”; *ABC*, “Miles de jóvenes científicos reclaman condiciones dignas de trabajo”; *La Razón*, “3.000 jóvenes investigadores protestan en Madrid contra su precariedad laboral”; *El Mundo*, “Manifestación: 3.000 científicos con beca piden a Aznar un trabajo digno”, *La Vanguardia*, “Más de 3.000 becarios científicos se movilizan para pedir contratos”; *El Mundo*, “Los becarios también tienen derechos. Los investigadores reivindican mejoras laborales en la Red”, 01/02/2001; *El Diario de Galicia*, “Investigadores gallegos viajan a Madrid para reclamar derechos laborales”, 01/02/2001.

⁹ La idea de una concentración masiva había surgido ya en otoño de 2000. Sin embargo, la proximidad de las vacaciones navideñas y el día previsto de celebración (miércoles, coincidiendo con la votación de la PNL de IU – véase el capítulo anterior) aumentaban los costes para los participantes potenciales que vinieran de fuera de Madrid – pérdida de un día de trabajo y cansancio por el viaje en un día. – y reducía la visibilidad ante los medios – se consultó la decisión con algunos periodistas, quienes señalaron que era preferible un jueves o un viernes. Ante esto, se decidió posponer la manifestación al viernes 2 de febrero de 2001.

el reconocimiento de la representatividad de la FJI por parte de los responsables del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCYT).¹⁰

En los siguientes meses de 2001 se producirían nuevas movilizaciones de ámbito nacional, dirigidas a mantener en la arena pública el problema.¹¹ La culminación a toda esta actividad tendría lugar el 5 de octubre de 2001, con la celebración de una nueva manifestación masiva.¹², que sería aprovechada, además, para presentar el “*Estudio bibliométrico de la producción científica del Personal Investigador en Formación y Perfeccionamiento en España*” (más conocido como ‘Informe de productividad’). Elaborado por la comisión de documentación de la FJI, con este documento pretendía demostrar empíricamente el argumento central esgrimido por la FJI sobre el carácter productivo del colectivo (véase a continuación). Como la anterior, esta manifestación volvería a registrar una gran participación así como un destacable eco informativo.¹³

La Federación volvería a recurrir a nuevas movilizaciones masivas en los años siguientes. La de octubre de 2002 – que marcaría el ápice de la capacidad de convocatoria de la FJI y, sobre todo, de su ascendencia pública.¹⁴ De ello es reflejo el repertorio de representantes de partidos y organizaciones sindicales que acudieron a apoyar las demandas de los investigadores en formación.¹⁵ La manifestación de junio de 2003, sin embargo, constituiría respecto a las anteriores un claro retroceso en cuanto a capacidad de convocatoria.¹⁶ También fue menor el apoyo directo recibido por otros actores.¹⁷

¹⁰ De hecho, ese día fue la primera vez que responsables del MCYT recibirían a representantes de la FJI en la sede del ministerio. Véase el siguiente mensaje: <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/245> (disponible 04/06/2009).

¹¹ Véase la tabla cronológica incluida en el anexo.

¹² Véase el comunicado de convocatoria emitido por la FJI (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/2783>, disponible el 05/06/2009).

¹³ ABC, “Más de 2.000 becarios científicos se manifiestan para exigir un contrato”, 06/10/2001; *El Mundo*, “Los becarios realizan casi la mitad de la investigación”, 06/10/2001; *El Correo*, “Los becarios firman la mitad de los artículos”, 06/10/2001; *El Periódico de Cataluña*, “3.000 investigadores becados claman en Madrid contra su precariedad laboral”, 06/10/2001; ABC, “Más de 2000 becarios científicos se manifiestan para exigir un contrato”, 06/10/2001; *El Mundo*, “Más de 2.000 becarios de investigación reivindican un contrato laboral digno”, 06/10/2001.

¹⁴ Véase “Más de 2000 becarios de investigación de manifiestan para exigir contratos”, *El País*, 26/10/2002; “Miles de becarios de investigación piden en Madrid contratos”, *El Mundo*, edición digital, 28/10/2002 (<http://www.elmundo.es/elmundo/2002/10/25/ciencia/1035554194.html>, disponible 15/01/2010); “Becarios contra los contratos precarios. Centenares de investigadores se manifiestan en Madrid en protesta por su situación laboral”, *La Vanguardia*, edición digital, 25/10/2002.

¹⁵ Entre otros, el coordinador general de Izquierda Unida, Gaspar Llamazares, el portavoz del PSOE en la Comisión de Ciencia y Tecnología en el Congreso de los Diputados, Jaime Lissvetzky, y representantes de los dos principales sindicatos del país, CCOO y UGT, como el secretario de Enseñanza de CCOO, Fernando Lezcano.

¹⁶ “Protestas de más de mil jóvenes científicos por su situación laboral”, ABC, 15/06/2003 (<http://www.abc.es/sociedad/noticia.asp?id=187927&dia=15062003>, disponible 31/05/2004); “Los jóvenes investigadores reclaman contratos laborales”, *La Vanguardia*, edición digital, 13/06/2003.

¹⁷ Al recoger explícitamente también la demanda de sustitución de todas las becas por contratos, el manifiesto presentado en esta manifestación por la FJI bajo el título “Ningún investigador sin contrato” (13/06/2003, <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/9509>, disponible 16/01/2010) sólo encontró el apoyo de IU y BNG entre los partidos políticos. Esta vez quedaría fuera el PSOE, que, por aquel momento ya había decidido adoptar el ‘2+2’ como compromiso programático (véase más adelante). También suscribirían el manifiesto, como en ocasiones anteriores, los dos principales sindicatos de ámbito estatal – CCOO y UGT. El listado completo de firmantes puede encontrarse en FJI-Precarios, “Miles de jóvenes se manifiestan en Madrid frente al MCYT” (13/06/2003) (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/9653>, disponible 16/01/2010).

De este modo, el fracaso relativo de la manifestación de junio de 2003 había mostrado la naturaleza de arma de doble filo de este tipo de acciones de gran envergadura, ya que podía convertirse en una muestra de debilidad. En consecuencia, la Federación se mostraría más prudente en adelante a la hora de convocar manifestaciones de ámbito estatal, utilizándola sólo en momentos clave. Así, la siguiente manifestación, en octubre de 2004, se convocaría en un momento álgido de malestar del colectivo ante el comportamiento de los responsables gubernamentales¹⁸, pese a lo cual la participación y el impacto mediático fueron inferiores incluso a los de junio de 2003.¹⁹ No obstante, se consiguió el efecto político deseado (véase el capítulo 7). Posteriormente, hasta la aprobación del Estatuto del Personal Investigador en Formación, se realizarían dos convocatorias más – en junio y noviembre de 2005 – que, en ambos casos, serían desconvocadas.

Además de reflejar un debilitamiento (previsible, por otra parte) de la atención pública y política por el problema, la experiencia de esta movilización revelaba la pérdida de capacidad movilizadora de la FJI y la caída del interés dentro de la población objetivo, consecuencia de las mejoras incrementales introducidas desde 2002, con la puesta en marcha del modelo ‘2+2’ en varias comunidades autónomas y la aprobación del Estatuto del Becario de Investigación en octubre de 2003 (véase posteriormente). Internamente, ello se manifestó en problemas internos, derivados fundamentalmente del aumento cuantitativo y en complejidad de las tareas realizadas, así como de la escasez de nuevos participantes que se hiciesen cargo. Estas dificultades afectaron sobre todo a las asociaciones locales, que habían comenzado a experimentar problemas de debilitamiento organizativo durante 2002. Respecto a la Federación, las dinámicas internas llevaron a una concentración de la participación en un núcleo de activistas altamente comprometidos.²⁰

¹⁸ En concreto, la manifestación fue planteada como respuesta a las demoras del nuevo Gobierno del PSOE en concretar las promesas recogidas en el programa electoral (contratación de los predoctorales a partir del tercer año y alta en la Seguridad Social en los dos primeros – lo que se conocería como ‘modelo 2+2’– y sustitución de las becas postdoctorales por contratos. Este malestar había sido acentuado por las convocatorias FPU y postdoctoral aparecidas en agosto, cuyo diseño contradecía las intenciones declaradas por el nuevo equipo ministerial. Véase el comunicado de la convocatoria: “La precariedad en la investigación sale a la calle”, fecha: 20/10/2004, www.precarios.org/comunicados/comunicado_20102004.htm, disponible 25/06/2006).

¹⁹ La cifra dada por la FJI será de unas 1000 personas, mientras que la policía contabilizaría alrededor de 400. Véase “Los becarios de investigación se manifiestan para pedir contratos”, *El Mundo*, edición digital, 22/10/2004 (<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/10/22/ciencia/1098447597.html>, disponible 24/05/2010);

²⁰ Aunque el número de asociaciones territoriales habían aumentado durante esos años (en 2003 y 2004 se incorporaron las de Almería, Jaén, Málaga, Navarra y La Rioja), la mayoría de organizaciones miembro de la FJI experimentaban dificultades en el relevo generacional de los participantes. De ello daban testimonio, por ejemplo, los informes presentados por los representantes de las asociaciones miembro en la asamblea celebrada el mismo día de la manifestación (Acta de la Asamblea General Ordinaria de 13 de junio de 2003 (www.precarios.org/d199, disponible 25/01/2010). Véase también las Actas de la Asamblea General Extraordinaria de 14 de febrero de 2004, celebrada en Zaragoza (www.precarios.org/d1106, disponible 25/01/2010). Por otro lado, esta debilidad estructural conducía a una dependencia de la actividad de la Federación y sus miembros de un núcleo de participantes altamente comprometidos (es decir, con unos umbrales de participación cercanos a cero, según lo expuesto en el capítulo anterior. Tomando como referencia la actividad en la lista de Precarios-estatal en el mismo mes de la manifestación (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/>, (disponible 25/01/2010) un total de 81 participantes enviaron 398 mensajes a la lista, de los que²⁰ocho (un 9,87 por ciento) acumulaba el 42,6 por ciento de los mensajes, y cuatro eran responsables del 27 por ciento del tráfico en la lista. los miembros con mayor grado de participación en la lista estatal solían ser también los miembros incluidos en el núcleo directivo

No obstante, salvo en el caso de las grandes manifestaciones de ámbito estatal, el impacto de los problemas afectarían muy poco a la actividad externa de la FJI. y a su posición consolidada como interlocutora y representante legítima ante los responsables de la política científica, partidos políticos y actores del subsistema académico investigador. La razón es que la mayoría de las acciones desarrolladas por la Federación o sus asociaciones miembros tenían una función de producción decelerante, donde la contribución decisiva para la producción del bien la aportan los primeros participantes, mientras que el valor marginal de cada aportación disminuye a medida que aumenta el número de contribuyentes a la acción colectiva (Marwell y Oliver 1993; Heckathorn 1996). Aparte del envío regular de comunicados a los medios²¹ y de las mencionadas en este apartado y el capítulo anterior, algunos ejemplos de la variedad del repertorio de este tipo de acciones – todas ellas con el mismo propósito, mantener el problema en la agenda pública – serían la celebración del ‘Día del Investigador Precario’²², la campaña de envío de postales al ministro de Ciencia y Tecnología, Josep Piqué en septiembre de 2002²³, las convocatorias de ‘becas a políticos’²⁴, las Jornadas de Jóvenes Investigadores²⁵, el ‘calendario-precario’²⁶; o la carta dirigida al Rey.²⁷ Junto a éstas, se organizaron también movilizaciones a nivel local, que mostrarían un alto grado de eficiencia en cuanto a la relación entre recursos e impacto publico-mediático conseguido.²⁸

con acceso también a la lista de Precarios-org (es decir, miembros de la Junta Directiva, representantes de las asociaciones locales y coordinadores de las comisiones).

²¹ Así, entre julio de 2002 y el 14 de marzo de 2004, se elaborarían un total de 50 comunicados (una media de 2,5 al mes). En términos de impacto, esta actividad supuso la aparición de 17 noticias y con referencia directa a la FJI en los dos principales periódicos generalistas del país (*El País* y *El Mundo*) en sus ediciones nacionales, entre julio de 2002 y marzo de 2004. Datos extraídos de www.precarios.org/comunicados/comunicadolist.php3 (disponible 23/05/2007) y base de datos *Lexis-Nexis*, con la expresión de búsqueda “FJI OR Federación de Jóvenes Investigadores”.

²² Este se celebró por vez primera en noviembre de 2002, conmemorando el aniversario de la creación de la FJI. Véase el comunicado de la edición de 2003: “La Federación de Jóvenes Investigadores-Precarios celebra el día del Investigador Precario en toda España” (fecha: 07/05/2003) (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/9081> (disponible 15/10/2010).

²³ Su propósito era mantener la atención del recién nombrado equipo ministerial sobre el problema. Véase el comunicado sobre la campaña en <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/5775> (disponible 15/01/2010). También originalmente en www.precarios.org/comunicados/comunicado_10092002 (disponible 31/05/2004).

²⁴ Véase la ‘convocatoria’ de noviembre de 2002 en <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/6969> (disponible 15/01/2010)

²⁵ Celebradas por primera vez en Cádiz en febrero de 2003, estas jornadas se dedicarían desde entonces cada año a la discusión sobre la situación de los investigadores en formación y, en general, de la ciencia en España. En ellas intervendrían personalidades del mundo académico-investigador, así como políticos y gestores relacionados con la política científica.

²⁶ La iniciativa, llevada a cabo en 2004 por la asociación Joves Investigadors, consistiría en acompañar el calendario con fotos de investigadores en formación desnudos mientras trabajaban, como referencia simbólica a las condiciones de precariedad del colectivo. Véanse <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/7946> y <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/11654> (disponible 15/10/2010).

²⁷ Una carta explicando la situación del colectivo fue entregada al Rey el 14 de marzo de 2003, aprovechando la asistencia del monarca a los actos conmemorativos del 25 aniversario de la creación del Centro de Biología Molecular ‘Severo Ochoa’. Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/8294> (disponible 15/10/2010). En su discurso, el Rey se referiría a la situación de los jóvenes investigadores (“El porvenir de la ciencia española dependerá de nuestro respaldo a los jóvenes investigadores”, *ABC*, 15/03/2003).

²⁸ Por ejemplo, para expresar su protesta por el texto del EB finalmente aprobado el 24 de octubre de 2003, la Federación optó por la estrategia de organizar de manera coordinada una serie de *concentraciones a nivel local*. Convocadas el 4 de noviembre en varias ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza,

II.2. Contexto de oportunidad y expansión del conflicto

La estrategia pública sirvió para situar en poco tiempo a la Federación y al problema en la arena pública. Las primeras acciones públicas – sobre todo tras la publicación de la noticia en *Nature* y el artículo en *El País* antes mencionados – atrajeron rápidamente la atención de los medios. El cuadro 1 constituye un ejemplo puntual de ello. Este interés sobre los ‘becarios de investigación’, ‘jóvenes investigadores’, ‘investigadores en formación’, ‘personal investigador en formación y perfeccionamiento’ o ‘los precarios’ – distintas denominaciones dadas por los medios al colectivo a lo largo del tiempo – se mantendría sobre todo en los dos años siguientes, experimentando un retroceso a partir de 2003 (véase anteriormente).

Cuadro 1. Impacto mediático de las acciones realizadas entre el 15 y el 20 de diciembre de 2000.

Fecha	Medio	Ámbito	Formato	Título
15/12/2000	El Periódico (edición Aragón)	Regional	Noticia	“Piden apoyo económico a la investigación”(**)
16/12/2000	Estrella Digital	Nacional	Carta al Director	“Jóvenes científicos españoles”
18/12/2000	El País (edición Andalucía)	Regional	Carta al Director	“¿Beca o contrato?”
18/12/2000	El Periódico de Catalunya	Nacional	Carta al Director	n.d.
18/12/2000	Estrella Digital	Nacional	Carta al Director	“La investigación desarmada”
18/12/2000	El Mundo	Nacional	Carta al Director	“Los becarios de investigación”
18/12/2000	La Voz de Galicia (edición digital)	Regional	Carta al Director	“Investigar en España”
18/12/2000	El País (edición digital)	Nacional	Carta al Director	“Revitalizar la investigación en España”
19/12/2000	El Mundo (edición digital)	Nacional	Carta al Director	“La precariedad de la investigación”
19/12/2000	La Voz de Galicia (edición digital)	Regional	Noticia	“El Gobierno descarta dar derechos laborales a los becarios de investigación”
19/12/2000	La Voz de Galicia	Regional	Carta al Director	“Saíndo da agua”
19/12/2000	El País	Nacional	Noticia	“Ciencia y Tecnología anuncia 800 contratos para recuperar ‘cerebros’”
20/12/2000	El País (edición País Vasco)	Regional	Carta al Director	“Becarios con justicia”
20/12/2000	Estrella Digital	Nacional	Carta al Director	“Ciencia española”
20/12/2000	RTVE - La 2 (desconexión Madrid)– Televisión	Regional	Noticia	
20/12/2000	RTVE- La 1 (desconexión Madrid)– Televisión	Regional	Noticia	
20/12/2000	Tele-Madrid	Regional	Noticia	
20/12/2000	Canal Sur (Andalucía)	Regional	Noticia	
20/12/2000	Cadena Ser (Comunidad Valenciana) - Radio	Regional	Entrevista	
20/12/2000	Cadena Ser	Local	Noticia	

Granada, Córdoba, Almería y León), estas concentraciones consistían en simulacros de entierros en los que los participantes, ataviados de luto para la ocasión, trataban de representar el impacto negativo para la ciencia que tendría el Estatuto.

	(Andalucía) - Radio			
21/12/2000	El País (edición Comunidad Valenciana)	Regional	Noticia	“Contra la precariedad de la investigación valenciana”
21/12/2000	La Opinión de Tenerife	Provincial	Noticia	“El Congreso rechaza convertir las becas de investigación en contratos laborales”
21/12/2000	El Mundo (edición digital)	Nacional	Noticia	“Los científicos becados amenazan con apuntarse al paro”
21/12/2000	La Voz de Galicia	Regional	Noticia	“Jóvenes investigadores inician protestas para evitar la precariedad”
21/12/2000	El Correo Gallego	Regional	Noticia	“Precarios-Galicia reclama que las becas de investigación se conviertan en contratos laborales”
21/12/2000	Diari de Tarragona	Provincial	Carta al Director	“Los becarios de investigación”
21/12/2000	Onda Cero	Nacional	Noticia	
21/12/2000	Onda Cero (Valencia) - Radio	Local	Noticia	
22/12/2000	Ideal (edición Granada)	Provincial	Noticia	n.d.
26/12/2000	El Mundo (edición Galicia)	Regional	Noticia	“Los becarios gallegos se movilizarán ante la negativa a sustituir las bolsas por contratos”
03/01/2001	La Opinión de Murcia	Regional	Noticia	“Jóvenes investigadores critican la falta de medios y piden más ayudas”
03/01/2001	Levante	Provincial-Regional	Noticia	“La Associació Joves Investigadors denuncia la precaritat de les condicions laborals al món de la ciència”
03/12/2001	La Voz de Galicia (edición digital)	Regional	Noticia	“Los precarios tendrán un censo de investigadores a final de curso”

Fuente: Elaboración propia a partir de www.precarios.org (consultada en diciembre 2005) y mensaje del coordinador de la Comisión de Movilizaciones de la FJI-Precarios- a la lista de precarios (precarios@listbot.com)

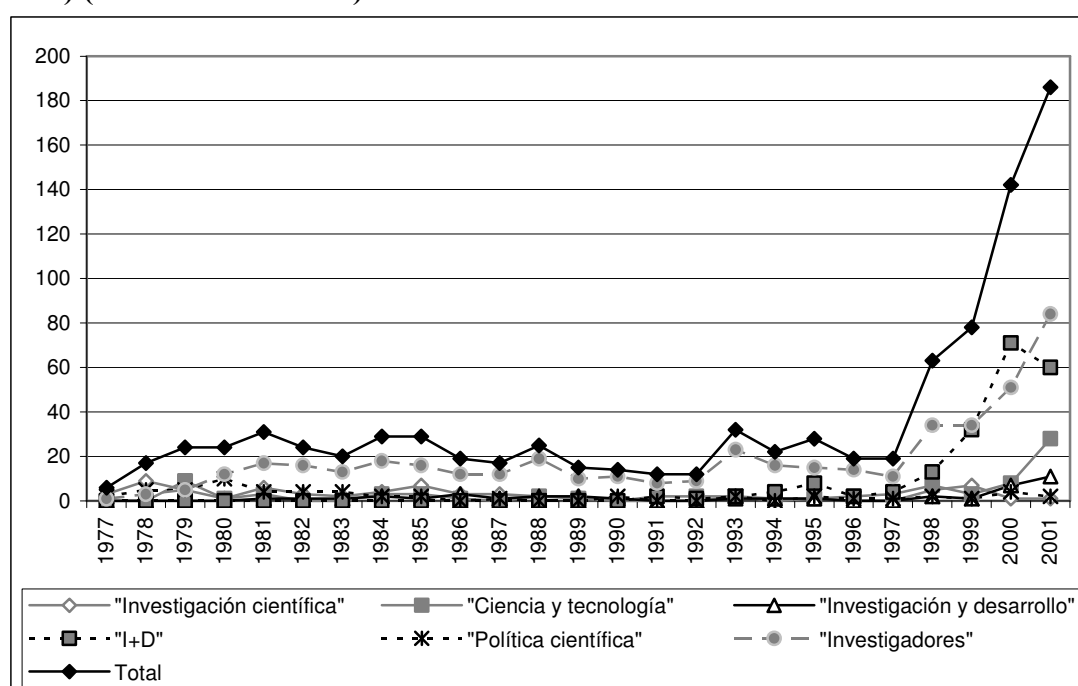
Nota: (*) La noticia se refiere a la discusión de una PNL en el Pleno de las Cortes de Aragón.

Este éxito inicial se explica, por un lado, por el contexto de oportunidad receptivo existente en el momento en el que surge la FJI. La literatura sobre movimientos sociales han señalado la importancia de las ‘oportunidades políticas’ en el desarrollo de la movilización, fundamentalmente (Meyer 2004, 127). Sin embargo, este es un concepto no exento de problemas (véase Gamson y Meyer 1999, 389; McAdam 1999, 51), sobre el que no existe un consenso establecido. Aquí se prefiere utilizar la expresión más general de ‘contexto de oportunidad’, que incluiría tanto los factores ambientales que afectan a las arenas acción según el marco teórico-conceptual del IAD – las condiciones materiales y los atributos de la comunidad – como las ‘oportunidades

políticas', en los dos ejes señalados por McAdam (1999, 54-55) – las oportunidades dependientes de la estructura formal institucional o legal del sistema político y las relaciones de poder informales que caracterizan un sistema en un momento dado.

Dentro de los *atributos de la comunidad*, destaca sobre todo el ascenso en la agenda pública e institucional de la ciencia y los asuntos científicos a finales de la década de 1990 (véase el capítulo 3). La apuesta – al menos en lo formal – de los Gobiernos Aznar por la I+D+I alcanzaría su punto culminante con la creación del MCYT en abril de 2000. En la arena pública, esto se vería reflejado – dentro de la escasa atención prestada tradicionalmente por los medios de comunicación en España a los temas científicos (Alicia Rivera, entrevista 11/02/2005) – en un aumento del interés por las cuestiones relacionadas con la I+D durante esos años (gráfico 1).

Gráfico 1. Atención a las cuestiones científicas en el diario El País (1977-2001) (número de noticias)²⁹



Fuente: elaboración propia a partir de los resultados por año de búsquedas ejecutadas con el buscador del archivo de *El País* (<http://www.elpais.com/archivo/buscador.html>, disponible 22/11/2008).

Nota: Se han seleccionado las noticias en todas las secciones de la edición impresa de *El País*, en cuyo título o subtítulo figurase alguno de los términos de búsqueda indicados en la leyenda del gráfico. Los resultados también han sido sometidos a criba, para eliminar redundancias – el buscador de *El País* no permite excluir términos de búsqueda – e identificar las noticias efectivamente relacionadas con temas científicos.

En cuanto al interés social general por las cuestiones científicas, puede afirmarse que era moderado. Por ejemplo, el estudio 2412 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), realizado en 2001, mostraba que un 65 por ciento de la población estaba 'bastante' o 'muy interesada' en los avances científicos y tecnológicos – por

²⁹ Principal diario de información general en España, *El País* se ha caracterizado por su especial interés a las cuestiones científicas y tecnológicas. Desde 1985 publica el suplemento semanal Futuro, y dentro del *staff* de la sección de 'sociedad', mantiene dos personas permanentemente encargadas de los asuntos científicos (Alicia Rivera, entrevista 11/02/2005).

detrás, no obstante, de la cultura, la ecología, o los temas económico/laborales.³⁰ Mucho mayor, en cambio, era el interés por la vertiente aplicada de estos avances, en este caso por los descubrimientos médicos, que ocupaban el primer lugar. Precisamente, este interés por los avances médicos subraya el componente positivo asociado tradicionalmente a la imagen de la investigación científica, en consonancia a la visión *baconiana* cultivada por la comunidad científica, asumida por los responsables públicos a la hora de justificar las medidas de política científica.³¹

Esta imagen positiva se extendería a los propios científicos, tradicionalmente caracterizado como grupo social ‘aventajado’ (Schneider e Ingram 1997, 108, 180-181), que combinaría una percepción social positiva con una considerable influencia sobre los responsables públicos (sobre todo en las cuestiones técnicas) y que los definiría ante la opinión pública como ‘merecedores’ (*deserving*) de un tratamiento privilegiado por parte de los poderes públicos (Schneider e Ingram 2005, 17). Dicho tratamiento evidenciado en la posición social favorable a la tradicional autonomía que concedida a este colectivo por el Estado y a la creencia mayoritariamente compartida de que éste debería fomentar la investigación científica, independientemente de su carácter básico o aplicado.³² La construcción positiva de la política científica puede extrapolarse a la de la política de formación de investigadores, constituyendo un elemento básico en su justificación la percepción social de los investigadores en formación gozaba también de la imagen socialmente favorable del colectivo científico.

II.3. La estrategia discursiva de la FJI: la configuración inicial del marco de acción colectiva

Junto al contexto de oportunidad, el éxito en la expansión del conflicto obtenido por la FJI dependerá también de su capacidad para adaptar estratégicamente su discurso a ese contexto para conseguir la máxima *resonancia* pública, y atraer así la atención y, en su caso, el apoyo de otros actores. Como señalan Benford y Snow (2000, 619-622; véase también Snow y Benford 1988) ésta depende de dos factores clave. Por un lado, de su *credibilidad* del marco, que, a su vez, está fundamentada sobre la de los proponentes del marco (difícil de discutir en el caso del colectivo afectado en este caso, dada su imagen social positiva), como en su contenido, tanto en términos empíricos como de consistencia interna. Este aspecto fue enfatizado desde un primer momento en la estrategia de la FJI, algo evidenciado por la creación de una comisión encargada de producir documentos que respaldasen empíricamente el diagnóstico de la situación del colectivo.³³

³⁰ El texto de la pregunta era: “Diariamente recibimos una gran cantidad de noticias sobre los temas más variados. Querría que me dijera, para cada uno de los temas que le voy a leer, si le interesan mucho, bastante, poco o muy poco.”

³¹ Según en el Estudio 2412 del CIS, el 69,5 por ciento de los entrevistados pensaba en 2001 que el desarrollo de la ciencia y la tecnología en los próximos veinte años sería muy o bastante beneficioso para el mundo.

³² Así, en el estudio 2412 del CIS, el grado medio de acuerdo con que “las decisiones sobre la ciencia y la tecnología es mejor dejarlas en manos de los expertos” era, en una escala de 0 (“totalmente en desacuerdo”) a 10 (“totalmente de acuerdo”) de 7,77, en contraste con el 6,19 respecto a la afirmación de que “los ciudadanos deberían jugar un papel más importante en las decisiones sobre ciencia y tecnología”. Por su parte, el acuerdo medio con que “(l)a investigación científica debe ser financiada por el Estado, aunque no se produzcan beneficios prácticos inmediatos”, era también de 7,7.

³³ Por ejemplo, las manifestaciones de octubre de 2001 y junio de 2003 fueron utilizadas para dar publicidad a sendos documentos elaborados por la FJI – el mencionado estudio de productividad (FJI 2001) y otro sobre la situación comparativa del colectivo en varios países europeos (FJI 2003).

La resonancia del marco depende también de su *prominencia (salience)*, es decir, de si sus elementos encajan con las preferencias u orientaciones normativas de los destinatarios. Ello depende de la centralidad del marco propuesto respecto a las creencias, valores e ideas de los destinatarios, de la congruencia con su experiencia cotidiana, así como con las narraciones culturales e ideologías más amplias dentro de la sociedad, y de las cuales participan los esquemas cognitivos de aquéllos (Benford y Snow 2000, 621-622). En este sentido, la estrategia discursiva pública de la FJI trataría de aprovechar el interés social creciente por la ciencia y la imagen positiva que ésta y los científicos tenían ante la sociedad para lograr el máximo grado de visibilidad ante los medios de comunicación. Por otro lado, esta estrategia buscaría redefinir y socavar la imagen pública de la política de formación de investigadores hasta ese momento vigente.

Por otro lado, la FJI también supo adaptar su estrategia discursiva a los requerimientos de acceso (reglas informales) a la arena mediática.³⁴ En este sentido, la efectividad del mensaje para atraer la atención fue reforzada por la capacidad para generar eslóganes breves y fácilmente recordables (por ejemplo “investigar es trabajar” o “becarios-precarios”), el mencionado envío regular de comunicados de prensa a los medios informando de las acciones e iniciativas de la FJI, el desarrollo de documentación lista para la presentación inmediata a los medios, o rodear las acciones públicas de una parafernalia simbólica muy visual y festiva que hacían más atractivas las movilizaciones desde el punto de vista informativo.

Estos elementos pueden encontrarse en el discurso de la Federación en los primeros momentos. Las cartas enviadas a los medios en el otoño de 2000 estaban inspiradas o, incluso, reproducían parcialmente la “Carta abierta de información y reivindicación sobre la situación actual de los mal llamados ‘becarios/as de investigación’ del Estado español”, más conocida como ‘Carta abierta’. Aprobada en la primer asamblea, sería primer documento oficial producido la FJI formando, junto con el Acta Fundacional y los Estatutos, el ‘*corpus constitucional*’ de la organización.

Su texto recogía los elementos básicos del marco de acción colectiva elaborados hasta ese momento (véase el capítulo anterior), a los que se sumaban nuevos argumentos. Comenzaba haciendo referencia a la clásica idea baconiana sobre la relación directa entre avance científico y bienestar social – “(d)entro de las características fundamentales de una sociedad desarrollada, el avance cultural y científico es un indicador seguro y una señal inequívoca del grado de bienestar que ésta disfruta” – señalando a continuación la deseabilidad de que “todas las contribuciones a este crecimiento sean conocidas y apreciadas en su justa medida por la sociedad, y que todos los agentes que lo hacen posible reciban la consideración adecuada”.

³⁴ Por ejemplo, la consultora australiana Social Change Media, dedicada a proporcionar conocimiento experto en materia de comunicación a organizaciones dedicadas a la defensa de intereses públicos (http://www.media.socialchange.net.au/using_media/Contents.html) ofrece los siguientes consejos para conseguir la atención de los medios (http://www.media.socialchange.net.au/using_media/11.html, disponible 01/12/2010): 1) los mensajes deben ser breves y sintéticos; 2) Pensar en términos de ‘titulares’ de prensa; 3) Utilizar un eslogan consistente y un logo; 4) Mantener una comunicación regular con los medios; 5) Expresar los mensajes en términos positivos; 6) Redefinir el problema para que se ajuste a la solución preferida; 7) Ser, ante todo, visual; 8) Apelar a las emociones en las historias (miedo, conflicto, triunfo sobre la adversidad); 9) Entretener al mismo tiempo que se transmite la información; 10) Adaptar los mensajes a los diferentes tipos de medios; 11) Limitar la duración de las campañas (máximo de tres meses) para evitar una pérdida de interés e impulso.

Esta última idea servía de base para subrayar los argumentos centrales del diagnóstico de la situación de agravio del “personal investigador en formación (PIF)”, definido como categoría que incluye “de manera indiscriminada *estudiantes de doctorado, becarios de investigación y otras figuras no muy bien delimitadas*” (cursivas añadidas).³⁵ Con esta definición, la población de participantes potenciales se extendía más allá de los investigadores en formación y postdoctorales en situación ‘regular’ (con beca), a otras figuras “no muy bien delimitadas” donde cabría incluir, por ejemplo, a las personas sin beca que realizaban tareas de investigación en universidades y centros públicos de investigación equivalentes a las de los investigadores becados – lo que posteriormente se denominará ‘*sin papeles*’, nuevamente otra importación de un término del discurso de la arena sociolaboral.

La situación de agravio era definida en términos de la contradicción entre la importancia del papel desempeñado por el PIF en la investigación en España – “(u)n gran porcentaje de la investigación que se realiza en nuestro país se lleva a cabo por el [PIF] (...) base del futuro universitario, industrial y profesional del país” – y la situación de “precariedad laboral y profesional” que “sufre” este colectivo. Esta se reflejaba en el texto en tres aspectos: 1) la tributación al IRPF de los estipendios de las becas así como de las escasas ayudas para desplazamientos y estancias; 2) la no consideración como trabajadores “ni siquiera temporales o en formación, pese a que las tareas realizadas por el becario son equiparables a las desempeñadas en el marco de los contratos de formación, con los consiguientes perjuicios derivados de la ausencia de derechos a prestaciones por desempleo, seguridad social, cotización al sistema de pensiones, experiencia profesional o posibilidad de firmar en proyectos de investigación”; y 3) la inexistencia de mecanismos eficaces para la absorción de los becarios por el sistema universitario e industrial, motivo por el que “abunda la ‘fuga de cerebros’ al extranjero” y por el que un “alto porcentaje de doctores” desempeñen “en el mercado laboral trabajos que requieren menor cualificación que la conseguida durante sus años de formación”.

Tales condiciones contrastaban con las “responsabilidades de un becario de investigación”. En primer lugar, en el ámbito de la “construcción del conocimiento científico”, donde “los becarios son una de las principales fuerzas de trabajo en el desarrollo real de los proyectos que llevan a cabo los grupos de investigación de que forman parte”, constituyendo “parte implícita del personal encargado de llevar a cabo los proyectos” sobre los que recaería “muchas veces la mayor parte del peso”. En este sentido, el papel desempeñado por el PIF en el sistema investigador español era considerado fundamental, “permitiendo que la contribución española al avance de la ciencia y de la tecnología se encuentre muy por encima de lo que correspondería atendiendo al escuálido gasto económico en I+D de España, y al bajo porcentaje de este gasto que realmente se dedica a formar investigadores.”

Un segundo ámbito de responsabilidad del colectivo era situado en las universidades, donde “los becarios de investigación desarrollan labores de enseñanza teórica y práctica, muchas veces recogidas en las convocatorias de las becas que perciben, y por tanto reconocidas oficialmente, y otras veces de manera tal que no puede ser reconocida legalmente por la propia institución en la que se están formando y con la cual colaboran.”

³⁵ En adelante, salvo advertencia en sentido contrario, todas las cursivas dentro de un texto entrecorridas son añadidas.

En definitiva, el problema era definido en primer lugar, en referencia a *la no consideración como trabajo de la labor desarrollada por los becarios de investigación* – “excepto a la hora de pagar impuestos” – lo que suponía su exclusión “régimen de la Seguridad Social y la consiguiente pérdida de prestaciones y logros sociales.”³⁶ El segundo eje se situaba en la *inexistencia de un marco regulatorio explícito y común* “del trabajo que el becario puede desarrollar, sus derechos y deberes”, que podía conducir a situaciones “de dudosa legalidad jurídica” – como la obligación de asumir labores docentes o investigadoras fuera de su competencia o responsabilidad, y que incluso pueden llegar a ser ilegales –; la exclusión de derechos de representación en los órganos de gobierno de los centros; o la incapacidad para solicitar financiación para proyectos de investigación.

El problema era también definido en relación con las *dificultades para la absorción en el sector privado* de los doctores formados y *la ausencia de “una política de futuro para los jóvenes investigadores”* (cursivas añadidas), que permitiese la integración en el sistema de los ya formados e impidiese la “pérdida de un gran potencial investigador en favor de países con políticas científicas más consecuentes”. Finalmente, como último elemento de la definición, aparecía *la menor cuantía de las retribuciones* percibidas por los becarios de investigación en comparación con las de los titulados universitarios en el mercado laboral (“pese a que, en general, las condiciones para conseguir una beca son mucho más restrictivas”) y las diferencias existentes entre las dotaciones económicas y las coberturas adicionales de una convocatoria a otra.

La Carta recogía también las medidas que, según la Federación, habrían de aplicarse para “dignificar” la situación del colectivo. Estas incluían:

- 1) La “(s)upresión del actual sistema de becas” y su conversión “en contratos de formación, mediante la creación de una nueva figura denominada *Personal Investigador en Formación* [cursivas en el original] (PIF), de naturaleza análoga al MIR”, que respete “los instrumentos necesarios para la formación científica y académica (pago de tasas de estudios de Tercer Ciclo, estancias de investigación en otros centros, en el extranjero...)” y permita “el reconocimiento del antiguo becario de investigación como trabajador, con todos sus derechos y deberes, específicamente la integración en el régimen general de la Seguridad Social”.
- 2) “*Promulgación de una legislación de mínimos*, válida para todos los organismos oficiales, que unifique las características de estos contratos en lo relativo a derechos y obligaciones.”
- 3) *Derecho de representación colectiva proporcional* en los órganos de gobierno de las universidades y centros de investigación que acojan al PIF, y reconocimiento institucional de sus asociaciones.

³⁶ Posteriormente, el Informe de productividad elaborado durante 2001 apuntalaría esta afirmación con datos empíricos. El hallazgo más destacado – y que obtendría un amplio eco en los medios – sería que “el 48,8 por ciento de los artículos científicos españoles en revistas internacionales de impacto están firmados en primer lugar por un Investigador en Formación o Perfeccionamiento (pre- o posdoctoral).” (FJI 2001, 10).

- 4) “Aumento decidido de los fondos destinados a la formación de investigadores, habilitándose mecanismos que favorezcan el aprovechamiento de esta inversión y eviten situaciones anómalas.”
- 5) “Reconocimiento oficial del periodo de formación y de la actividad laboral realizada”, en tanto que méritos acreditables de cara al ejercicio tanto de labores investigadoras en el sector público o privado, como de otro tipo de actividades fuera del sistema investigador, y en particular en relación con los procedimientos de selección para la función pública.
- 6) Finalmente, la última de las alternativas propuestas iba más allá de la situación concreta de los investigadores en formación, estando conectada directamente con el problema de la debilidad del sistema investigador en España. Así, se demandaba la “(a)firmación y vitalización de una red de investigación y desarrollo española sólida, a través de un incremento en el gasto en I+D” unido a “un aumento paralelo en el control del destino de estos fondos, de una implicación estrecha de las universidades y centros de investigación con el tejido productivo del país y de un acercamiento a los ciudadanos, sus preocupaciones y necesidades.”

Los argumentos y reivindicaciones de la ‘Carta Abierta’ se resumirían posteriormente en el ‘Manifiesto contra la Precariedad en la Investigación’,³⁷ que la FJI utilizaría en diciembre de 2000 para difundir el problema y recoger adhesiones entre la comunidad investigadora (véase más adelante). Respecto a la Carta, el Manifiesto incluiría como principal novedad la *redefinición y precisión del colectivo* que la FJI afirmaba representar. Así, el PIF pasaba a denominarse “personal investigador en formación y perfeccionamiento” (PIFP), diferenciando de manera expresa entre investigadores en fase de formación (predoctorales) y los postdoctorales.

En adelante, los elementos básicos de este marco de acción colectiva construido a finales de 2000 permanecerían prácticamente inalterados en los siguientes años. No obstante, el desarrollo de los eventos y la necesidad de adaptar el discurso a los cambios en el contexto de oportunidad conducirían a la introducción de nuevos elementos, como se mostrará en el siguiente capítulo.

III. EXPANSIÓN DEL CONFLICTO EN OTRAS ARENAS DE ACCIÓN

La Federación vio pronto recompensados los esfuerzos realizados, ya que en muy poco tiempo lograría atraer la atención de toda una serie de actores en otras arenas de acción, algunos de los cuales se convertirían en aliados – en un sentido amplio, en tanto que contribuirían al avance de la causa ‘precaria’, bien promoviendo la necesidad de cambios en el diseño de la política ante los responsables de la política, bien facilitando el acceso a éstos a la propia FJI. En este epígrafe se trata de dar cuenta del éxito obtenido en este proceso de difusión y recepción del problema en otras arenas.

³⁷ www.precarios.org/manifiesto/manifiesto.html (disponible 12/12/2003).

III.1. La arena del sistema académico-investigador español

Una parte de estos aliados se encontraron dentro de la profesión académica e investigadora. Un claro ejemplo de ello fueron la gran cantidad de apoyos de miembros de la misma que tuvo el Manifiesto contra la precariedad.³⁸ En este éxito sería crucial tanto el contexto de oportunidad como la habilidad de la FJI para articular su discurso público, conectándolo con los planteamientos e inquietudes sobre la situación de la ciencia en España compartidos por buena parte de la profesión investigadora.³⁹

En cuanto al ‘contexto de oportunidad’, es obligado subrayar de nuevo la práctica coincidencia del surgimiento de la protesta y de la creación de la FJI con el importante cambio institucional en el subsistema de la política científica en España que supuso la creación del MCYT. No obstante, las expectativas inicialmente creadas entre los miembros de la profesión académica-investigadora daban paso, poco más de tres meses después, a las primeras críticas: ralentización en la evaluación y resolución de las convocatorias pendientes de proyectos del Plan Nacional por la escasez de personal en la ANEP, el retraso en los pagos de los proyectos de investigación o el engorde de los presupuestos de I+D mediante partidas de créditos reembolsables a empresas participantes en proyectos militares internacionales.⁴⁰

³⁸ Entre las numerosas adhesiones obtenidas con anterioridad a la manifestación del 2 de febrero de 2001, se encontraban las de importantes figuras de la cultura en España. Entre las firmas, cabe destacar las del ex Secretario General de la UNESCO y ex ministro de Educación y Ciencia, Federico Mayor Zaragoza, y cuatro galardonados con el Premio Príncipe de Asturias (Pedro M. Etxenike, Antonio García-Bellido, Antonio González y Santiago Grisolia). No obstante, la recogida de firmas de apoyo al Manifiesto quedaría abierta hasta enero de 2002 (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/4073>, disponible 04/06/2009). En total, al momento del cierre de firmas, el número de adhesiones individuales era de 3384, a los que hay que añadir 32 organismos. Entre las firmas individuales, dentro de las procedentes de la universidad figuraban 309 catedráticos de universidad, 35 catedráticos de escuela universitaria, 1044 profesores titulares, y 159 profesores titulares de escuela universitaria. Paradójicamente, la cantidad de profesores ayudantes y asociados sólo alcanzó, respectivamente los 180 y 390, respectivamente, posible señal de la competencia velada entre éstos colectivos y los investigadores en formación becarios. De las firmas procedentes del CSIC, 68 correspondieron a profesores de investigación del CSIC, 83 a investigadores científicos y 240 a científicos titulares. También recibió el apoyo de los rectores de la Universidad Autónoma de Madrid (Ángel Gabilondo) y de la de Zaragoza (Felipe Pétriz). Entre los órganos y departamentos firmantes, se encontraban los claustros científicos de la Estación Biológica de Doñana (CSIC) y el Instituto Nacional del Carbón (CSIC), las Juntas de Gobierno del Instituto de Investigaciones Biomédicas de Barcelona (CSIC), la Junta de Instituto de la Escuela de Estudios Árabes (CSIC), de las juntas de gobierno de las universidades de Alcalá de Henares y Girona, de las asambleas de personal docente e investigador de las universidades de Granada y Zaragoza, de la Junta de la Facultad de de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Madrid y de varios consejos de departamento de las universidades de Zaragoza (6), Santiago de Compostela (3) Salamanca (2), Cádiz (2), Alcalá de Henares (2) y La Coruña (2). También recibió el apoyo de varios colegios profesionales y del Instituto Catalán de Historia Natural. Los datos proceden del documento informativo sobre el Manifiesto contra la Precariedad en la Investigación, localizable en la web de precarios www.precarios.org/index-1.htm y www.precarios.org/manifiesto_instituciones.php3.htm, disponibles 30/05/2003.

³⁹ Otro apoyo incondicional dentro de la comunidad investigadora sería el de la Asociación del Personal Investigador (API) del CSIC (y, sobre todo, su presidente entonces, Alfonso Vázquez), que desde el principio coincidió plenamente con la FJI respecto a la necesidad de considerar a los investigadores en formación como trabajadores y la supresión de becas por contratos (Vázquez, entrevista 16/01/2004).

⁴⁰ Algunas noticias en referencia a esto: “La Agencia de Evaluación de Proyectos afirma que está desbordada”, *El País*, 16/10/2000; “El retraso en los pagos del Ministerio de Ciencia bloquea los proyectos de cientos de investigadores”, *El País* 16/10/2000; “Dos universidades denuncian retrasos de 576 millones en proyectos de investigación”, *El País* 24/10/2000; “El Ministerio de Ciencia achaca el bloqueo de los fondos de investigación al anterior gobierno”, *El País* 18/10/2000. “Anger as Spain boosts R&D figures with defence money”, *Nature* 407, 664 - 664 (12/10/2000).

En noviembre de 2000 aparecía el “Manifiesto de Madrid por un Pacto Social para la Ciencia”, promovido por la Fundación Independiente y elaborado por varios científicos de prestigio⁴¹ En él se denunciaba el escaso esfuerzo público y privado durante la década de 1990 en el fomento de la I+D, algo que, según los autores “condiciona negativamente nuestro futuro tecnológico y económico y pone en peligro nuestra existencia como país dueño de su futuro.” Como solución, el manifiesto reclamaba un apoyo “tanto la Sociedad como el Estado (...) similar a como lo hacen los países líderes de la Unión Europea” algo que, en términos económicos, supondría prácticamente doblar las cifras realmente dedicadas a I+D” hasta el 2 por ciento del PIB. En este contexto, la protesta de la FJI sería considerada como ejemplo más de los problemas del sistema. De hecho, el problema de la incorporación de los jóvenes investigadores al sistema aparecía mencionado en el manifiesto, que mencionaba expresamente el deber de la sociedad y el Estado de “facilitar la incorporación de una nueva generación de jóvenes científicos, la más numerosa y mejor preparada de nuestra historia”.

Por su parte, la Asociación para el Avance de la Ciencia y Tecnología en España (AACTE) – que había recibido la creación del MCYT como una iniciativa “muy positiva”⁴² – a finales de 2000 criticaba que las prioridades del ministerio se centrasen en el campo de las telecomunicaciones, solicitando un papel más relevante en la planificación del sistema para la comunidad científica.⁴³

Resulta interesante la coincidencia existente en el diagnóstico de los problemas generales del sistema científico español y sus soluciones entre el discurso de parte de la comunidad académica y elementos del contenido en la ‘Carta abierta’ o el ‘Manifiesto contra la precariedad en la investigación’ anteriormente expuesto.⁴⁴ Esta coincidencia no sólo se explica desde la condición de los investigadores en formación como agentes del sistema científico español, sino también como un recurso deliberado para atraer apoyos dentro de la comunidad científica española. Las demandas generales de fortalecimiento del sistema investigador e incremento en el gasto de I+D hechas por la FJI servían, así, de elementos que permitían la conexión directa entre el discurso más restringido de la Federación sobre la situación del personal investigador en formación y perfeccionamiento con las preocupaciones y demandas más generales de buena parte de esa comunidad profesional. De acuerdo con Hajer (1995), la incorporación de estos componentes interdiscursivos es un factor clave para la formación de coaliciones de discurso.

⁴¹Fundación Independiente, Papeles de Sociedad, número 1 (mayo-junio de 2002) (www.papelesdesociedad.com/numero1, disponible 20/04/2003). Véase también “Manifiesto de investigadores por el desarrollo de la ciencia española”, *El País*, 14/11/2000; “Los científicos demandan más inversión pública para la investigación”, *El Mundo*, 14/11/2000.

⁴² Nota de Prensa de la AACTE sobre el nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología, 25 de abril de 2000. <http://www.aacte.eu/documentos-y-actividades/documentos-elaborados-por-aacte/documentos/np800.html> (disponible 20/10/2009).

⁴³ AACTE (2000) Documento AACTE’2000 sobre el estado de la Ciencia y la Tecnología en España. Diciembre de 2000. <http://www.aacte.eu/documentos-y-actividades/documentos-elaborados-por-aacte/documentos/aacte2000.pdf> (disponible 20/10/2009).

⁴⁴ Por ejemplo, entre las reivindicaciones de la Carta estaba la “(a)firmación y vitalización de una red de investigación y desarrollo española sólida, a través de un incremento en el gasto en I+D, de un aumento paralelo en el control del destino de estos fondos, de una implicación estrecha de las universidades y centros de investigación con el tejido productivo del país y de un acercamiento a los ciudadanos, sus preocupaciones y necesidades”.

Además, dentro de la profesión científica se era consciente de la existencia de problemas vinculados al funcionamiento de la política de formación de investigadores, aunque expresado con matices distintos a los del colectivo de investigadores en formación y perfeccionamiento, como muestran las opiniones de los tutores predoctorales y postdoctorales en los grupos de discusión organizados en el estudio realizado en 2002 sobre evaluación de los programas de becas de la Comunidad de Madrid (Olmeda y Parrado 2003a). En este sentido, la preocupación principal entre aquéllos era, sobre todo, de tipo estructural e instrumental, relacionada con la articulación de la carrera investigadora, y las dificultades de cumplimiento del contrato implícito y de garantizar una estabilidad y continuidad posterior a los investigadores formados. Este problema tenía como consecuencia inmediata reducir la capacidad de reproducción del sistema y el atractivo de la carrera investigadora para las nuevas generaciones, reforzando, además, una tendencia a la selección adversa, ya que los más aptos son, precisamente, los que más oportunidades tienen en el mercado laboral fuera de la investigación.⁴⁵ La situación era especialmente grave en aquellas áreas donde los investigadores en formación desempeñaban un papel funcional clave en el proceso de producción científico – algo reconocido por buena parte de los participantes⁴⁶ – y donde los problemas de reclutamiento y reproducción dificultaban la competitividad de los grupos de investigación.⁴⁷ La causa de esta situación era atribuida al ineficiente diseño de la política de formación y perfeccionamiento de investigadores, en tanto que los recursos invertidos no eran rentabilizados dentro del sistema investigador por la incapacidad de absorción del sistema. La consecuencia inmediata de esto era el fenómeno de la ‘fuga de cerebros’ o a la expulsión al mercado laboral a actividades no relacionadas con la investigación.⁴⁸

Por tanto, si se compara el marco de acción colectiva de la FJI con la visión – o mejor, visiones – de la política de formación (y perfeccionamiento) de investigadores dentro de la profesión científica, se encuentran al mismo tiempo elementos coincidentes

⁴⁵Los siguientes fragmentos pertenecen a los mencionados grupos de discusión: “- O sea, que antes nos sobraban los becarios. Ponías un anuncio y tenías mucha gente para ver, y ahora tienes que coger fichas de alumnos y... y venderles algo. Hay que aprender un poco de marketing, que si no, nadie se quiere quedar.” “-Y a la Universidad nos viene lo peor, no lo peor absolutamente, pero... lógicamente, una persona muy valiosa que le ofrecen en la Industria, pues un salario que casi es más que el de un catedrático, a los pocos meses, o años de terminar su carrera, pues no se va a venir a la Universidad con esa incertidumbre.” / “-(H)ace, 10 años, una beca predoctoral, significaba tener por lo menos un tres. Es decir, una media de sobresaliente. Y si no tenías tres, tú le decías al chico que venía a verte: mira, con menos de tres, lo siento pero... Ahora consigues una persona con un dos y algo, y... / -Y con uno coma cinco. / -Uno coma cinco es el umbral... / -... y te das con un canto en los dientes.”

⁴⁶“Nosotros somos profesores. (...) Y la docencia nos quita muchas horas. (...). Entonces, para mí, tener proyectos de investigación, si no tuviera becarios, es decir, que tendría que irme a casi a vivir a la Escuela. O sea, que el tener becarios te ayuda, en el caso de los que trabajamos en la Universidad, a sacar adelante proyectos, que si no contáramos sólo fuéramos [sic] con el personal, profesores, etcétera, pues eso no sería igual.”

⁴⁷“-No puedes hacer una.. una investigación competitiva y continuada... / -Ahí estamos. / -... porque es un continuo de becarios predoctorales que te pasan, y cuando aprenden a hacer una cosa, o lo dejan, o se van de postdoctoral. ¿No? Entonces, es... es, es un dolor en la nuca. / -Exactamente.”

⁴⁸“-Lo verdaderamente triste. O sea, que sí, que es un dinero, maravillosamente gastado, maravillosamente gastado, con un rendimiento muy alto, porcentualmente, que... supongo, es lo que quiero decir. Más o menos por lo que yo veo. La pena es que dejemos que... que emigren, ¿Verdad? O sea... / -Sí, porque formarlos cuesta... / - ... después a lo mejor encuentran antes un puesto en París o en Alemania que aquí. Porque la formación la tienen. Entonces es posible que el lugar que los acoja, precisamente pues, sea otro país... la... el... / -Bueno, pero es estupendo, a mí no me parece mal. / -A mí tampoco./ -Me parece mucho peor que terminen haciendo... / -Haciendo lo que no están entrenados para hacer.”

y divergentes. Entre las coincidencias que permiten explicar el grado de apoyo recibido por la Federación estaban la preocupación por el tratamiento general de la ciencia dentro de las prioridades de los distintos actores políticos y, en concreto, por la ausencia de una planificación de la carrera investigadora que conduce a resultados ineficientes. Precisamente, esta sería una línea argumentativa en la que la FJI profundizaría después, llegando a convertirse en tema prioritario (véase el siguiente capítulo).

Respecto a las divergencias, esta era clara respecto a la visión de los investigadores en formación. Así, una mayoría de los investigadores *senior* veía a los predoctorales como estudiantes. En cambio, dicha visión era mucho menos frecuente en la etapa postdoctoral.⁴⁹ De este modo, se observa aquí el efecto de la ideología tradicional de la profesión científica, que enfatizaba el carácter eminentemente formativo de la etapa predoctoral. Dicha visión se transmitía a la percepción de la adecuación de las becas como instrumento de la política, donde el choque de opiniones con la FJI era evidente. No obstante, las resistencias al cambio en el instrumento utilizado obedecían también a criterios puramente pragmáticos. Así, el coste económico del cambio de instrumento y las dificultades de gestión, unidas a la necesidad de maximizar en términos de capital humano a disposición de la producción científica los escasos recursos disponibles, llevaba en algunos casos a justificar la continuidad de la beca como instrumento, en ocasiones incluso en el nivel postdoctoral.

Estas diferencias fundamentales se mantendrían, con cambios y matizaciones (véase el capítulo siguiente) durante todo el período analizado en este trabajo, reflejándose en las posiciones de los responsables ministeriales (procedentes del mundo académico) como en las de otros actores, como la AACTE⁵⁰ o, incluso, en uno de los aliados principales que tuvo la FJI en los comienzos de la protesta, la comisión de I+D de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE).

III.2. Las universidades públicas españolas y el problema de los investigadores en formación

La comisión sectorial de I+D tendría un papel clave en los primeros momentos de la protesta. En primer lugar, porque actuó de intermediaria entre la FJI y los responsables de la política en el MCYT y el MECD (Miranda, entrevista 12/11/2004). Así, en octubre de 2000 – coincidiendo con la presentación en rueda de prensa de la PNL de IU en el Congreso de los Diputados (véase después) – los vicerrectores invitaron a la FJI⁵¹ a la 6ª Reunión de Vicerrectorados de Investigación de las Universidades

⁴⁹ En la encuesta que acompañaba a dicho estudio, las opiniones de los tutores predoctorales respecto a la condición de estos investigadores se distribuían del siguiente modo: 41,4 por ciento los consideraba como sólo ‘estudiante’, el 35,8 por ciento como ‘trabajadores’, y, finalmente, un 20,7 como ‘estudiantes y trabajadores’ simultáneamente). Entre los tutores de becarios postdoctorales (n = 204), en cambio, casi dos tercios (64,2 por ciento) consideraba a los investigadores en esta etapa como trabajadores, mientras que un 16,7 por ciento les asignaba el estatus mixto de ‘trabajadores y estudiantes’ y un 17,6 por ciento los calificaba exclusivamente como ‘estudiantes’ (Olmeda y Parrado 2003b, 107).

⁵⁰ Aunque apoyaría logísticamente las reivindicaciones de la FJI – por ejemplo, a partir de septiembre de 2001 comenzó a prestar las páginas de su boletín *Apuntes de Ciencia y Tecnología* para la difusión de las reivindicaciones de la FJI, introduciendo una sección fija dedicada al colectivo –, en un principio, esta asociación evitó pronunciarse oficialmente sobre las demandas de la FJI, evidenciando las diferentes percepciones del problema entre sus integrantes.

⁵¹ El contacto entre la Federación y los vicerrectores vino facilitado por la circunstancia particular de que uno de los co-presidentes de la citada comisión, Rodolfo Miranda, vicerrector en la Universidad

Españolas, que se celebraría a finales de mes en Salamanca, a la que acudirían también altos cargos del MCYT y del MECD.⁵²

Fue este el primer encuentro directo entre representantes de la FJI y miembros del núcleo de decisión del subsistema de la política de formación de investigadores. En ella se acordó la creación de una comisión de trabajo para discutir “cómo mejorar las becas”, formada por representantes de los vicerrectores, de la FJI, y de los dos ministerios.⁵³ El compromiso de creación de esta comisión constituiría la *primera manifestación de la inclusión del problema en la agenda gubernamental* y su reconocimiento como interlocutor.

No obstante, el apoyo de los vicerrectores de investigación a la dignificación de la situación del colectivo no equivalía a una coincidencia plena con las posiciones de la FJI (véase el siguiente capítulo). Por otra parte, tras el mismo existía también una motivación instrumental, en tanto que la protesta de los investigadores en formación serviría para *llamar la atención de la sociedad y los poderes públicos sobre los problemas generales de la investigación en España* y la necesidad de abordarlos de forma global.⁵⁴

El apoyo en conjunto de la comisión de vicerrectores contrasta, sin embargo, con la heterogeneidad de situaciones del colectivo de investigadores en formación y perfeccionamiento con beca en las universidades españolas. Un análisis de los estatutos de las 48 universidades públicas vigentes en 2000 (véase el Anexo 4) muestra que sólo 16 consideraban a los becarios de investigación personal docente e investigador o asimilado, 35 garantizaban la representación en los consejos de departamento separadamente de los estudiantes de tercer ciclo, 27 en el claustro y 18 en el consejo de gobierno (aunque, en bastantes casos, no como colectivo aparte sino dentro de la categoría general de resto del personal docente e investigador).

Por otro lado, y dentro del plano de las propias competencias de los vicerrectores de investigación en cada universidad, cabe encontrar también elementos de contradicción entre el discurso de apoyo a las reivindicaciones de la FJI de la comisión sectorial y el mantenimiento de los programas propios de becas de investigación en las universidades, que usualmente presentaban condiciones menos favorables que las financiadas por los ministerios y las comunidades autónomas. Entre los factores que explican las reticencias en las universidades a llevar a cabo mejoras unilaterales en los

Autónoma de Madrid entre 1998 y 2002, pertenecía al Departamento de Física de la Materia Condensada y era el director de tesis de uno de los miembros fundadores de la FJI.

⁵² Por parte del MCYT el secretario de Estado de Política Científica y Tecnológica, Ramón Marimón, y el director general de Investigación, Manuel Hermenegildo; y por el MECD, la subdirectora general de Formación, Movilidad y Perfeccionamiento María Luz Peñacoba

⁵³ El entrecorillado aparece recogida en el mensaje enviado a la lista de organización de precarios (precarios-org@egroups.com) por una de las participantes en representación de la FJI (noviembre de 2000).

⁵⁴ “Ya en esa época casi todos los políticos la música de la canción se la sabían: en las campañas electorales se hablaba de la sociedad del conocimiento, la importancia de la inversión en I+D, etc. Esto era el primer paso, que estuviere en la arena política, que la gente pensara, que los políticos pensarán que semejante cosa era conveniente y que la dijeran, que es el primer punto. (...) Y pensábamos que este tipo de asunto, el que se tomaran acciones conjuntamente respecto a los recursos humanos en la investigación, era una cosa que ayudaría al conjunto de la sociedad a visualizar que eso era una cosa importante, mucho más claramente que otras cosas (incluso que la construcción de grandes infraestructuras, etc.)” (Miranda, entrevista 12/11/2004).

programas de becas propias o el estatus de los investigadores en formación era resultado estaba no sólo las creencias de los responsables, sino también las propias características institucionales del funcionamiento de la arena universitaria, así como razones de tipo económico, vinculadas al incremento del coste para la universidad.⁵⁵ Por estos motivos, las universidades desplazarían la responsabilidad sobre el problema y la iniciativa para introducir cambios en la política e incrementar los recursos que permitiesen aplicarlos a las autoridades ministeriales o, en su caso, autonómicas.

En definitiva, el apoyo recibido por la FJI desde la comunidad académica e investigadora española muestra la importancia *de la capacidad de los promotores para enmarcar la propuesta de cambio en la política dentro de elementos discursivos comunes – líneas argumentales* en la terminología de Hajer (1995) – referentes a cuestiones que afecten a los aliados potenciales (en este caso, los problemas del sistema español de investigación). Esta conexión entre ámbitos discursivos permite el descubrimiento de intereses capaces de fundamentar la cooperación y generar un incentivo estratégico clave a la hora de concretar el apoyo. De este modo, se establece una relación de interdependencia simbiótica entre ambos participantes (Fenger y Klok 2001) que da lugar a una alianza basada fundamentalmente en una lógica consecucional.

III.3. La arena de las relaciones laborales

Este componente interdiscursivo también se encuentra en la expansión del conflicto en la arena de las relaciones laborales. Como se ha mostrado, el planteamiento básico del marco de acción colectiva girará en torno a la consideración de la actividad de los investigadores en formación como trabajo productivo y las condiciones en las que éste se desarrolla. Ello convertiría desde el primer momento a los sindicatos de clase en aliados potenciales. Sin embargo, de los dos principales sindicatos obreros del país, sólo Comisiones Obreras (CCOO) desempeñaría desde el comienzo un papel activo como soporte de la Federación en la defensa de sus demandas, mientras que el papel de UGT sería prácticamente marginal durante todo el proceso.

En el acercamiento inicial y apoyo de CCOO a la FJI, fue sin duda importante el interés que desde años atrás este sindicato había manifestado por la situación de los becarios de investigación, coincidiendo con las movilizaciones de principios de los noventa. Esto quedó reflejado en el documento *“Regularización de los becarios de*

⁵⁵ Todo estos factores aparecen reflejados en el siguiente fragmento de conversación con el que fuera vicerrector de Investigación de la UAM: “Cada universidad es un mundo, y no sólo eso, cada equipo rectoral es un mundo (...) La política que se ejecuta día a día en la universidad depende de la personalidad de los que son elegidos. Uno puede tener dos puntos de vista radicales: ‘Yo tengo unas ideas que me gustaría hacer; que me eligen, las hago; que no me eligen, no las hago’. Este tipo de equipo de gobierno cohesionado alrededor de [un proyecto] en general da un resultado mucho más innovador... Se plantea este tema: ¿cuál es el problema?: ‘Yo para hacer un contrato, necesito dinero adicional. El contrato final lo voy a tener que hacer yo, entonces reivindicó a la Comunidad Autónoma ese dinero, y si no me lo da, no lo hago’. O por el contrario, ‘Eso es muy importante, y voy a sacar el dinero de debajo de las piedras’. Por tanto, una actitud extrema en los equipos de gobierno son aquéllos que pretenden haber sido elegidos para hacer ciertas cosas que tenían en la cabeza. El otro extremo es el de aquellos que dicen ‘yo quiero ser rector’. En este esquema, es muy difícil que ese equipo de gobierno haga nada que le pueda resultar un problema. Evidentemente, cualquier innovación resulta un problema. Implementar esto [un cambio en la política de formación de investigadores] en la universidad, a no ser que me den dinero adicional, representa un problema. El punto de vista de ir a contra corriente (‘yo esto lo quiero hacer, y por tanto, lo voy a hacer’) es mucho menos frecuente. De esa manera es como se han hecho la mayoría de las innovaciones en la universidad en este país.” (Miranda, entrevista 12/11/2004).

investigación”, aprobado por la Sección Federal de Universidad del sindicato en abril de 1994⁵⁶, y refrendado después por la Comisión Ejecutiva de la Federación de Enseñanza de CCOO (Federación de Enseñanza CCOO 1998, 177-178).

Pese a los años de diferencia, en este documento se observan claras coincidencias entre los planteamientos de Comisiones y los de la FJI en cuanto al diagnóstico del problema y las soluciones propuestas. El documento señalaba el carácter productivo de la labor de los investigadores en formación⁵⁷, denunciando las condiciones en que se realizaban estas tareas⁵⁸ y la inadecuación de la beca como instrumento. En este sentido, se demandaba “la reconversión de estas becas en contratos temporales, concordantes con las contraprestaciones antes mencionadas”, lo cual, según el sindicato, “facilitaría un marco normalizado para establecer sus derechos y obligaciones, y demás condiciones de trabajo”.

Ante las dificultades que la legislación vigente en ese momento presentaba para la reconversión de las becas en contratos laborales⁵⁹, se proponía la creación de una figura contractual similar a la de profesor Ayudante de Universidad o el médico interno residente (MIR), que tuviese como objetivo “necesariamente la realización de una tesis doctoral”, previendo, además, la posibilidad de “colaborar en las tareas investigadoras y docentes de la unidad estructural a la que estuvieran asignados” (CCOO 1998, 198).

No obstante, más allá de la coincidencia en los discursos de CCOO y la FJI, la cooperación entre ambas organizaciones surgiría, sobre todo, gracias a la labor de intermediación realizada por dos miembros del sindicato – Emilio Criado y Alicia Durán⁶⁰ – que entraron en contacto con la FJI en junio de 2000 a raíz de la publicación en la revista *Nature* del artículo sobre la situación de los becarios de investigación españoles. Criado, por su parte, además de pertenecer al secretariado de la sección de CCOO en el CSIC, también había participado en las primeras movilizaciones de becarios FPI en el Consejo a principio de la década de 1970.

No obstante, esta labor de intermediación tendría sus primeros frutos no con CCOO sino con Izquierda Unida (IU), fuerza política en la que ambos militaban (véase posteriormente). Estos contactos con IU reforzarían la conexión de la FJI con CCOO⁶¹, cuyo primer encuentro oficial tuvo lugar en noviembre de 2000 – precisamente coincidiendo con la campaña de la FJI para apoyar la PNL presentada por aquella

⁵⁶ Según comunicación personal de Antonio Camarero, responsable de la redacción de este documento, existía una versión anterior (no localizada) aprobada en el VI Congreso de la Federación de Enseñanza de CCOO en 1992.

⁵⁷ En este sentido, se señalaba que “los Becarios de Investigación colaboran ordinariamente en las tareas de investigación y docencia de las unidades estructurales en las que están asignados”, indicando cómo esta colaboración “es reconocida por la Administración e incluso directamente aludida en diversas disposiciones”, y mencionando además la existencia de “pronunciamientos judiciales que consideran este tipo de “becas” como una vinculación de carácter laboral.” (CCOO 1998, 177).

⁵⁸ Concretamente, se referían a “indefinición de sus funciones, derechos y obligaciones; ausencia de mecanismos de representación y defensa; precariedad en las condiciones laborales; etc.” (CCOO 1998, 177).

⁵⁹ Según el sindicato, “ninguno de los tipos [de contrato] previstos (en prácticas, de formación, de obra y servicio,...) se corresponde con las funciones, períodos y demás características de los Becarios de Investigación.” (1998, 177).

⁶⁰ Ambos investigadores en el Instituto de la Cerámica y el Vidrio del CSIC situado, a la sazón, en el mismo campus de la Universidad Autónoma donde surgió uno de los núcleos iniciales de la movilización.

⁶¹ CCOO había históricamente sido el sindicato de clase ligado más estrechamente al Partido Comunista de España (PCE), principal organización dentro de IU.

formación política.⁶² El resultado sería la coordinación del apoyo de Comisiones con esa campaña y el lanzamiento del Manifiesto contra la precariedad, convocando una rueda de prensa en la que CCOO manifestaría públicamente su apoyo a las reivindicaciones de la FJI.⁶³

Este apoyo se mantendría en los siguientes años. Destacarían, por ejemplo, el explícito del sindicato a la primera gran manifestación estatal de febrero de 2001⁶⁴, la presentación conjunta en mayo de ese mismo año de un comunicado crítico sobre el programa Ramón y Cajal⁶⁵, la invitación de CCOO a la FJI para formar parte de la plataforma en contra de la nueva Ley Orgánica de Universidades (LOU)⁶⁶, la rueda de prensa conjunta previa a la manifestación de 25 de octubre de 2002 ofrecida por los secretarios generales de CCOO y UGT (José María Fidalgo y Cándido Méndez) apoyando la movilización⁶⁷ o intermediación clave del propio Fidalgo, ese mismo mes, en el primer encuentro entre la FJI y el secretario general del PSOE, José Luis Rodríguez Zapatero.⁶⁸

La colaboración sindical sería particularmente importante durante la discusión del dictamen preceptivo sobre el proyecto de Real Decreto del Estatuto del Becario (EB) de Investigación en el Consejo Económico y Social (CES) (véase el capítulo 8), donde los representantes del sector sindical tendrían en cuenta las sugerencias y comentarios de la FJI.⁶⁹ Tras la aprobación del dictamen, se convocaría otra rueda de prensa conjunta de la FJI con los dos sindicatos. Posteriormente, en noviembre de 2003, una vez aprobado el EB, CCOO impulsaría también un recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo solicitando su anulación.⁷⁰

No obstante, la relación entre la Federación y Comisiones no estaría exenta de roces. Como se mostrará en el próximo capítulo, la FJI marcaría en todo momento las distancias con los sindicatos de clase – consecuencia esto de la tensión entre el discurso sociolaboral de la FJI y el cultivo de una imagen del colectivo como parte de la profesión científico-académica. Así, la FJI acudiría por separado a las manifestaciones del 1 de mayo de 2001 y de la huelga general de junio de 2002. También, en febrero de 2003, se rechazaría la firma de un acuerdo de colaboración con CCOO. Precisamente,

⁶² En representación de CCOO acudirían Dolores Licerías y José María Díaz Ropero (respectivamente secretarios confederales de Empleo y de Política Sectorial y miembros de la comisión ejecutiva confederal) y Jesús Esquinas (responsable de profesorado universitario en la Federación de Enseñanza).

⁶³ Véase “CC.OO. apoya la equiparación laboral de los becarios de organismos públicos con el resto de los trabajadores”, *Gaceta Sindical*, n. 52, 13/12/2000, p. 2.

⁶⁴ “Contra la precariedad de los becarios de investigación”, Hoja Informativa de CC.OO., 30/01/2001.

⁶⁵ CCOO y FJI-Precarios “Contra la precariedad en la investigación. Una crítica al Programa Ramón y Cajal” Comunicado Conjunto, 10/05/2001 (el texto puede encontrarse en <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/1548>, disponible 20/02/2010).

⁶⁶ En octubre de 2001. Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/2939> (disponible 20/02/2010).

⁶⁷ Para una crónica sobre la reunión previa y la rueda de prensa, véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/6272> (disponible 20/02/2010).

⁶⁸ Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/6538> (disponible 20/02/2010).

⁶⁹ Véanse <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/9558>, <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/9565>,

<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/9610>. El resumen de la sesión de aprobación puede encontrarse en <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/9742>; sobre la rueda de prensa, <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/9815> (disponibles 20/02/2010).

⁷⁰ Véanse <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/11229> y [11246](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/11246) (disponibles 20/02/2010).

este episodio muestra también la existencia, junto a la motivación normativa – coincidencia en visiones del mundo – de una lógica consecencial subyacente al comportamiento del sindicato – en concreto, el acuerdo planteaba la posibilidad de que los miembros de la FJI se integrasen en Comisiones en caso de una futura laboralización del colectivo, con lo que evitaba la hipotética constitución de un sindicato rival en el sector.⁷¹

III.4. La arena de la Unión Europea

La FJI fue también consciente muy pronto de la importancia estratégica de la expansión del conflicto fuera de las fronteras españolas. Muestra de ello son la existencia desde el principio de una comisión de asuntos exteriores (capítulo 4) o el impacto decisivo en la atención de medios y otros actores que tuvo el eco en *Nature* de las reivindicaciones de la Federación. Los primeros contactos fueron mantenidos con la *Postgraduates International Network* (Pi-Net) a finales de septiembre de 2000,⁷² por mediación de la cuál la Federación fue invitada a participar a principios de marzo de 2001 en el primer encuentro de doctorandos de la Unión Europea (UE) – *Eurodoc 2001* – celebrado en paralelo al Consejo de ministros de Educación y Ciencia de la Unión Europea, en Uppsala.⁷³ La conferencia sirvió para la toma de contacto con representantes de asociaciones de doctorandos de otros nueve países europeos⁷⁴, así como con los ministros y altos cargos participantes en la cumbre. La experiencia de *Eurodoc 2001*, aparte de escaparate internacional para exponer la problemática del colectivo en España y permitir recopilar información comparativa sobre la situación en otros países que posteriormente podía ser incorporada a la argumentación, sirvió también para impulsar la colaboración entre las asociaciones participantes, donde la FJI adquiriría un papel central.

La oportunidad estratégica de una plataforma internacional como “una vía más de luchar por la causa naranja”⁷⁵ fueron inmediatamente comprendidas dentro de la Federación⁷⁶, que se ofreció a dar continuidad a Eurodoc organizando en España un

⁷¹ En principio, la firma del acuerdo había obtenido el visto bueno – no sin un arduo debate – por parte de las distintas asociaciones miembro. No obstante, durante la negociación de sus términos, la FJI dio marcha atrás, al comprender que las ventajas que se obtendrían (sobre todo, en materia de asesoramiento jurídico) serían limitadas en comparación con la supuesta falta de autonomía. Sobre el desarrollo de este proceso, véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/6462>, [6703](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/6703), [6740](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/6740), [6708](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/6708), [7258](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/7258), [8128](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/8128), [8134](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/8134) y [8650](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/8650) (disponibles 20/02/2010).

⁷² No obstante, la actividad de esta organización era más bien escasa por entonces. Así se deduce del mensaje enviado por Marc Ribó (vocal de la Junta Directiva) a la lista precarios-org@egroups.com el 2 de octubre de 2000.

⁷³ El relato de la organización de Eurodoc 2001 puede seguirse en los siguientes mensajes: <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/759>, [760](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/760) y [762](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/762) (disponibles 20/02/2010).

⁷⁴ Los países representados fueron: Alemania, Dinamarca, Francia, Grecia, Hungría, Holanda, Italia, Portugal, Reino Unido y el anfitrión, Suecia.

⁷⁵ Toni Gabaldón, representante de la FJI en la Junta Directiva de Eurodoc, en mensaje enviado a la lista de Precarios-estatal el 26/11/2001 (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/3600>), disponible 24/10/2009).

⁷⁶ Una de las principales iniciativas de Eurodoc en este período sería *Eurodoc Exchange* – patrocinada por *Science Next Wave*, publicación *online* dependiente de la revista *Science*, centrada en el desarrollo profesional de los investigadores – consistente en la publicación periódica de artículos sobre la situación de los jóvenes investigadores en diferentes países, acompañada de un foro abierto a la participación donde discutir aspectos relacionados (Kennedy 2001; Ughart 2001). Precisamente, el primer artículo correspondería a la situación en España, y sería redactado por un miembro de la FJI (Cebrián 2001). Posteriormente se publicarían otros artículos sobre la situación en el país (Romero 2003).

nuevo encuentro el año siguiente. El nuevo encuentro se hizo coincidir también con la cumbre de ministros de industria e investigación de la UE⁷⁷, y en él se produjo la constitución formal definitiva de Eurodoc,⁷⁸ que en poco tiempo sería reconocida como interlocutor por otros organismos europeos.

La principal ventaja estratégica de la participación en Eurodoc⁷⁹ sería el aumento de la resonancia de la FJI en el ámbito estatal, no sólo gracias al apoyo directo de esta organización a la FJI⁸⁰, sino también a otras ventajas indirectas, como la mayor facilidad de acceso a información comparativa que esgrimir a la hora de presentar la situación desventajosa del colectivo frente a los otros actores en el espacio de políticas.⁸¹

Eurodoc fue decisiva también en la expansión del conflicto en la arena de la UE. Desde su constitución formal persiguió activamente el contacto con otros actores científicos europeos así como responsables comunitarios en la materia científica, adquiriendo pronto el estatus de interlocutor legitimado. En este sentido, el contexto de oportunidad volvió a ser clave. Desde 2000, la UE venía impulsando el desarrollo de un Espacio Europeo de Investigación (EEI), convertido en pilar básico de la Estrategia de Lisboa, que propiciase el impulso de la I+D+I como motores del desarrollo económico (Comisión Europea 2000; 2003; Presidencia de la UE 2000; véase también Edler, Kuhlmann y Behrens 2003). Entre las líneas de acción centrales del EEI estaría lograr unos “recursos humanos más abundantes y móviles” (Comisión Europea 2000), mediante el aumento de la movilidad de los investigadores, la introducción de una dimensión europea en las carreras científicas, haciendo más atractiva Europa para los investigadores del resto del mundo, mejorando el estatuto y el papel de las mujeres en la investigación y fomentando el gusto por la investigación entre los jóvenes.

En este contexto, la política de formación de investigadores pasaría a ocupar un lugar destacado en las iniciativas desarrolladas por la Dirección General de Investigación de la Comisión Europea. El punto de inflexión hacia la consideración de la etapa de formación como un elemento clave en la política de recursos humanos en investigación de la UE lo marcaría el informe elaborado por un grupo de expertos STRATA-ETAN (2002) por encargo de la Comisión Europea. Este documento introducía varias cuestiones de interés sobre el diseño e implementación de una política activa de formación de investigadores.

En su análisis de la etapa predoctoral, este informe subrayaba como principal problema la paradoja que constituía la necesidad de más doctores, por un lado, y la

⁷⁷ La reunión tuvo lugar en Girona, entre el 31 de enero y el 3 de febrero de 2002.

⁷⁸ La organización venía funcionando informalmente desde el año anterior. Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/4154> (disponible 24/10/2009).

⁷⁹ En febrero de 2003, el representante de la FJI (Christian Siegler) fue elegido presidente de la organización.

⁸⁰ Con ocasión de la manifestación del 25 de octubre de 2002, Eurodoc envió una carta de apoyo a la FJI dirigida al comisario europeo de Investigación, difundándose también al resto de asociaciones miembro en otros países para que la enviasen a sus representantes en el Parlamento Europeo (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/6300>, disponible 29/01/2010).

Similar apoyo se repitió en posteriores (véase “Eurodoc declara su apoyo a las reivindicaciones de los jóvenes investigadores”, *El Mundo*, edición digital, 13/06/2003, <http://www.elmundo.es/universidad/2003/06/13/actualidad/1055501599.html>, disponible 01/02/2010).

⁸¹ En este sentido, la información recopilada por las asociaciones miembro sobre la situación en los distintos países, presentada en la conferencia anual (Soest, Holanda), en febrero de 2003, serviría de base para la elaboración del documento presentado por la FJI en la manifestación de 13 de junio (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/8185>, disponible 01/02/2010).

escasa demanda existente de cursos de doctorado, el descenso del nivel en los candidatos y la migración de los formados al extranjero (en su gran mayoría a los EEUU). La causa era situada en el escaso atractivo de la profesión investigadora, fundamentalmente en el sector público. Para revertir esta situación, los autores proponían replantear los modelos y estrategias sobre la economía basada en el conocimiento, así como “tener en mente que los estudiantes de doctorado [*PhD students*] contribuyen significativamente a la productividad intelectual de la nación con su trabajo durante el postgrado, y que la formación de doctores debe ser vista como una industria del conocimiento en sí misma” (STRATA-ETAN 2002, 81). En la etapa postdoctoral, el informe denunciaba la preocupante situación en algunos países, donde hasta un 40 por ciento de los doctores abandonaban la investigación inmediatamente. Entre las razones, la falta de oportunidades y la escasa remuneración en relación con la calificación (STRATA-ETAN 2002, 83).

En octubre e 2002, en un encuentro organizado por *Euroscience*⁸², un representante de la Comisión Europea anunció la *introducción de cambios en la terminología aplicada a los programas Marie Curie de formación predoctoral* incluidos en el nuevo 6º Programa Marco – en concreto la eliminación de la expresión ‘PhD student’ y su sustitución por la de ‘*early stage researcher*’ (ESR).⁸³ Este nuevo concepto haría referencia a los investigadores que se encontraban *en los cuatro primeros años de experiencia investigadora a tiempo completo tras la obtención del título habilitante para cursar el doctorado o hasta que obtuviesen en doctorado en caso de que no hubiesen transcurrido esos cuatro años* (Research Directorate General 2003, 20-21).

De este modo, la receptividad a las reivindicaciones de la FJI fue favorecida por la propia agenda de la Comisión Europea. En 2003, la comunicación “Invertir en investigación: un plan de acción para Europa” (Comisión Europea 2003a) redefiniría las líneas de actuación para la materialización de los objetivos establecidos en el Consejo de Barcelona de 2002, en donde, entre las nuevas acciones a emprender en materia de recursos humanos, se establecía la necesidad de “(p)reparar propuestas sobre la carrera de investigador con el fin de facilitar la apertura de los sistemas nacionales para la contratación, evaluación y promoción profesional, de los investigadores a nivel nacional e internacional incluida la necesidad de un marco regulador concreto” y “(e)studiar la conveniencia de nuevas medidas comunitarias o concertadas destinadas a mejorar sustancialmente las condiciones aplicables a los investigadores en la UE, en el marco del proceso abierto de coordinación.”

En aplicación de estas acciones, la Comisión Europea publicó la comunicación “Los investigadores en el Espacio Europeo de la Investigación: una profesión con múltiples carreras”, que marcaría el punto de partida en el impulso por parte de la Comisión Europea de un replanteamiento del papel de la formación de investigadores en la formación del EEI. En este documento, la Comisión subrayaba la necesidad de *reenfocar la formación de investigadores hacia un espectro más amplio de carreras*, lo que implicaba una reorientación del doctorado de cara a mejorar la empleabilidad de los postgraduados, ampliando las cualificaciones más allá de los contenidos científicos básicos, reforzar la formalización de los estudios de doctorado con inspiración directa en

⁸² Workshop “Award for Doctoral Student Mobility”, organizado por Euroscience (Heidelberg, 12 de octubre 2002) (<http://groups.yahoo.com/group/eurodoc/message/603>)

⁸³ La nueva terminología aparecería recogida en la Decisión del Consejo de 30 de septiembre de 2002 por la que se aprueba un programa específico de investigación, desarrollo, tecnológico y demostración denominado ‘Estructuración del Espacio Europeo de Investigación’ (2002-2006) (2002/835/CE) Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 294, 29/10/2002.

las *graduate schools* estadounidenses, mejorar la supervisión y reducir la asimetría existente entre supervisor y doctorando.

Destacaría también el énfasis que la Comisión en la heterogeneidad existente en los marcos de financiación entre y dentro de los propios Estados miembros, así como en cuanto al *estatus* concedido a los doctorandos (estudiantes, personal, trabajadores, investigadores). En este sentido, la Comisión subrayaría cómo “*en muchos casos la situación financiera y los derechos de seguridad social de que disfrutaban todavía son precarios*”, ante lo cual se señalaba que “*los doctorandos deberían disfrutar de una ayuda financiera suficiente (beca, préstamo o salario) y las prestaciones de seguridad social mínimas, incluidos los permisos parentales, deberían estar garantizados, con independencia de cuál sea la fuente de financiación*” (Comisión Europea 2003b, 18; cursivas añadidas). Por otro lado, la comunicación expresaba también las dificultades inherentes a la introducción de los cambios, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de un área de políticas no comunitarizada y, por tanto, dependiente en última instancia de la voluntad de las autoridades de cada Estado miembro.⁸⁴

Esta comunicación demostraba el compromiso de la Comisión Europea con la necesidad de orientar el proceso de formación de investigadores hacia un modelo más profesional y formalizado, así como la consciencia manifiesta de que la atracción de nuevas vocaciones científicas implica de manera casi inevitable mejorar las condiciones de trabajo presentes así como las expectativas de carrera, algo que se reflejaba ya en la política desarrollada por la propia Comisión, concretamente en la regulación de las acciones Marie Curie dentro del Sexto Programa Marco. Como un paso más, entre las propuestas de acción contenidas en la comunicación, la Comisión se comprometería a impulsar el desarrollo de una Carta Europea del Investigador como marco regulador en la gestión de la carrera de los investigadores y de un Código de conducta para la contratación (Comisión Europea 2003b, 26).

IV. LA EXPANSIÓN DEL CONFLICTO EN LA ARENA PARLAMENTARIA

En su estrategia de expansión del conflicto y búsqueda de apoyos fuera del subsistema, la FJI buscó desde un principio contactar con los partidos políticos con representación parlamentaria, tanto a nivel estatal como en las comunidades autónomas. El objetivo en esos primeros momentos no era tanto trasladar la decisión sobre la política fuera del subsistema a la arena parlamentaria (de acuerdo con la concepción estándar del *venue shopping* de Baumgartner y Jones [1993]) como utilizar la arena parlamentaria como plataforma para dar una máxima visibilidad al problema y conseguir su inclusión en la agenda de los responsables gubernamentales de la política, tanto en el la Administración del Estado como en las comunidades autónomas.

⁸⁴ Precisamente, una de las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel nombrado por la Comisión para identificar acciones específicas o medidas políticas destinadas a promover el crecimiento de los recursos humanos dedicados a la investigación en el contexto del EEI, señala en su informe de 2004 la necesidad de *ir más allá del método de coordinación abierta de las políticas nacionales, y convertir la política de recursos humanos en la investigación en una política común* (High Level Group 2004, 179).

IV.1. Elementos facilitadores del acceso: contexto de oportunidad y emprendedores políticos

Antes de 2000, la situación de los investigadores en formación apenas si había atraído la atención del parlamento español. Las iniciativas presentadas en relación con el colectivo fueron escasas hasta 1997, experimentando ese año un crecimiento notable (gráfico 2) y, hasta el surgimiento de la FJI, se referían fundamentalmente a aspectos vinculados con la gestión de la política estatal de becas (número de becas convocadas, beneficiarios, distribución territorial, organismos receptores, problemas en las convocatorias, retrasos en los pagos, etc.), siendo excepción aquéllas directamente relacionadas con la situación y las condiciones de los investigadores becados.⁸⁵

En la expansión del conflicto en la arena parlamentaria la FJI contó desde un principio con una inesperada facilidad de acceso a los partidos políticos⁸⁶, fundamentalmente gracias a la atención despertada por la estrategia mediática desarrollada por la Federación.⁸⁷ En este sentido, esta atención estuvo favorecida por el contexto de oportunidad favorable que encontró la protesta, manifestado en el mencionado interés creciente de la opinión pública en las cuestiones de ciencia y tecnología y en el ascenso de esta política a los niveles más altos de la agenda gubernamental.

La creación del MCYT llevó a una reorganización de las comisiones parlamentarias de ambas cámaras.⁸⁸ La creación de las comisiones de Ciencia y Tecnología en Congreso y Senado creó un nicho institucional para el tratamiento de las cuestiones relacionadas con la I+D. La nueva estructura institucional del parlamento español era mucho más propicia que nunca para que la cuestión de los investigadores en formación entrase en la agenda parlamentaria.

⁸⁵ Entre estas últimas destacan varias preguntas escritas formuladas por el senador en la legislatura constituyente y después diputado (entre 1982 y 1989), Isaías Zarazaga. En 1978 preguntó por los problemas de los contratados y becarios en el CSIC en ese momento (BOCG-Senado 12/08/1978, caducada); en 1983 lo hizo sobre la situación de los becarios de investigación del Ministerio de Educación y Ciencia (BOCG-Congreso de los Diputados, núm. F-010, 26/02/1983 y contestación en BOCG-Congreso de los Diputados, F-014, 25/03/1983); y en 1989 preguntaría sobre los criterios para establecer una regulación para los becarios de investigación de los centros públicos y sobre el establecimiento de un plan de recuperación de los becarios de investigación a la terminación de sus becas (BOCG-Congreso de los Diputados, núm. D-279, 26/01/1989 y contestación en BOCG-Congreso de los Diputados, núm. D-297, 02/03/1989).

Posteriormente, cabe mencionar la pregunta oral planteada ante el pleno en 1992 por la diputada de Convergencia i Unió (CiU) María Eugenia Cuenca sobre el tratamiento diferenciado de los becarios FPI y ciertos colectivos “de becarios internos residentes” (Diario de Sesiones-Congreso de los Diputados, núm. 178, 01/04/1992). Y, en 1998, la PNL ante la Comisión de Economía y Hacienda presentada por el Grupo Parlamentario Mixto a instancia del diputado del Bloque Nacionalista Galego (BNG) Francisco Rodríguez Sánchez, solicitando la exención de la tributación por IRPF de las becas de investigación, que acabaría, finalmente, caducando, para ser introducida de nuevo en mayo de 2000 (BOCG-Congreso de los Diputados, núm. D-278, 12/05/1998 (caducada); BOCG-Congreso de los Diputados, núm. D-21, 29/05/2000).

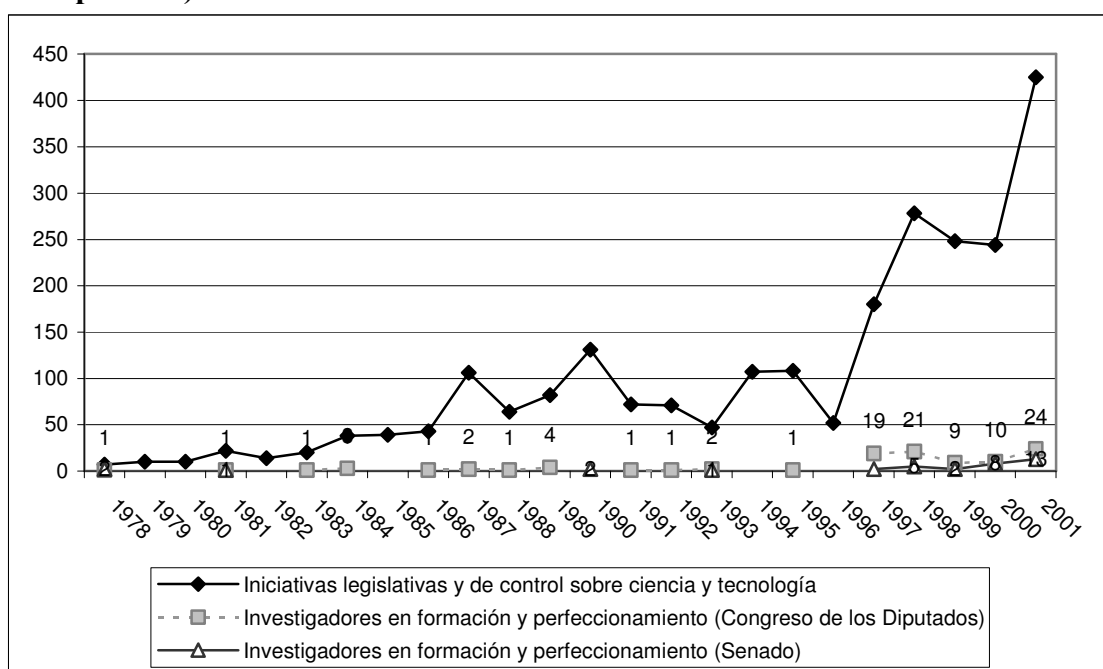
⁸⁶ Como señala una de las fundadoras de la FJI, “(f)ue mucho más fácil de lo que yo al principio pensé. Porque tú pedías reunirse con un diputado, y te recibía.” (Martínez, entrevista 30/10/2003).

⁸⁷ Desde un punto de vista logístico, también se contó con la ventaja de que algunos miembros de la FJI podían recurrir a su red de contactos personales (Martínez, entrevista 30/10/2003).

⁸⁸ Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, por la que se modifica el artículo 46.1, de 11 de mayo de 2000 (BOCG-Congreso de los Diputados, de 11 de mayo); Reforma del Reglamento del Senado por la que se modifica el artículo 49.2 y 3, de 9 de mayo de 2000 (BOCG-Senado, de 10 de mayo).

Por otro lado, otro factor coadyuvante a captar la atención de los partidos por el problema era la imagen social positiva transmitida por el colectivo (Schneider e Ingram 1997). Esta imagen quedaría claramente reflejada en el discurso de los diferentes representantes políticos en todos los niveles de gobierno, independientemente de su concreto posicionamiento sobre el problema y sus soluciones. Aún más, el problema de los investigadores en formación y, particularmente, el contraste entre la imagen social positiva de la ciencia y del colectivo y su situación, constituirá un instrumento especialmente atractivo para los partidos de la oposición en todos los niveles gubernamentales en su objetivo de desgastar públicamente al gobierno.

Gráfico 2. Evolución entre 1978 y 2001 del número de iniciativas parlamentarias (funciones legislativa y de control) sobre la situación de los investigadores en formación y perfeccionamiento en ambas cámaras del parlamento (Congreso y Senado) y sobre cuestiones relacionadas con la ciencia y la tecnología (Congreso de los Diputados).



Nota: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en www.congreso.es. Para la elaboración de los datos, se ha empleado el buscador de iniciativas parlamentarias disponible en el sitio web del Congreso de los Diputados (www.congreso.es), utilizando la búsqueda por materias (inexistente para el caso del Senado), centrándose en las relacionadas con los campos de la ciencia y la tecnología.⁸⁹

⁸⁹ La selección de materias se ha hecho de manera que entren todas aquéllas que relacionadas con temas de ciencia y tecnología: desde categorías referentes a disciplinas científicas concretas (ej. mineralogía), hasta categorías tan generales como ‘política de investigación’ o ‘investigación científica’. En el caso de las categorías más específicas, se ha tenido especial cuidado en que los resultados de la búsqueda hagan referencia a cuestiones relacionadas con la investigación científica. Existe, no obstante, un sesgo premeditado hacia las ciencias naturales y las ingenierías. Dicho sesgo se justifica, por un lado, por el hecho de que la política científico-tecnológica ha estado fundamentalmente relacionada con el impulso de la investigación en estas ‘macroáreas’ de conocimiento y, por otro, porque durante el proceso de búsqueda se ha comprobado que algunas categorías del ámbito de las ciencias sociales incluidas en el índice de materias del buscador (ej. ciencias jurídicas, ciencias políticas) aparecen relacionadas sobre todo con cuestiones más relacionadas con la política universitaria (por ej., la creación de facultades). Se han excluido una serie de categorías por su excesiva generalidad (muchas de las iniciativas resultado de la búsqueda no tienen que ver con el tema de interés), tales como: informática, medicina y actividades

Junto al contexto de oportunidad, en la entrada del problema en la agenda parlamentaria sería decisivo el papel desempeñado por algunos individuos, que actuarían como auténticos ‘emprendedores políticos’. Tal es el caso del senador de CiU por Lleida Josep Varela i Serra, que entre 2000 y 2004 impulsaría diversas iniciativas parlamentarias en la Cámara Alta. Junto con éste, también fue clave Santiago González, economista empleado en el grupo parlamentario de Izquierda Unida (IU) en el Congreso, quien actuó de promotor de la estrategia de iniciativas parlamentarias realizadas por este partido en el Congreso de los Diputados y diversos parlamentos autonómicos a partir de julio de 2000.⁹⁰ El carácter emprendedor de estas dos personas queda revelado por el hecho de que su interés por la situación de los investigadores en formación no mediase ningún contacto previo con la FJI-Precarios. Por el contrario, fueron estas personas las que se aproximarían en primera instancia a miembros de la Federación.⁹¹ En ambos casos queda patente la pluralidad de motivaciones subyacentes a la faceta emprendedora.⁹²

IV.2. Recepción inicial del asunto por los partidos políticos en el ámbito estatal

En este apartado se examinan las posiciones iniciales de los partidos políticos respecto al diagnóstico del problema (incluyendo la percepción del colectivo de los investigadores en formación) y sus soluciones, con el propósito de comprobar en qué medida existe relación entre el respaldo a las reivindicaciones de la FJI y el discurso de los partidos al respecto. Ello permitiría comprobar la hipótesis expuesta en el capítulo teórico sobre la importancia de las creencias como elemento clave en la creación de alianzas entre los promotores del cambio y otros actores.

Para realizar este examen se utilizarán como referencia los textos de tres principales iniciativas parlamentarias presentadas sobre el tema y las transcripciones de los debates asociados a las mismas: 1) la PNL presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida (IU) en el Congreso de los Diputados instando al Gobierno a la sustitución de las becas pre y postdoctorales por contratos laborales en septiembre de

médicas (odontología, radiología, etc.), categorías relacionadas con la universidad, personal docente y química.

Para los investigadores en formación y perfeccionamiento, hasta 1999, se han buscado las iniciativas directamente relacionadas con estos utilizando la búsqueda por texto libre, con la expresión “beca* investiga*”. En cuanto a los datos del Senado, hay que tener en cuenta que, dado que el buscador de su página web no permite realizar búsquedas por texto libre, los resultados corresponden a la búsqueda en el campo ‘título’ con la misma expresión que para el Congreso. Para 2000 y 2001, los datos en ambas cámaras corresponden a una búsqueda exhaustiva por año.

⁹⁰ “Si soy sincera, mi opinión es que fue gracias a Santiago González (economista de IU, hermano de becaria de investigación) que todo esto se movió desde ese partido político.” (Martínez, cuestionario febrero 2003).

⁹¹ Así lo confirma una de las fundadoras de la Federación (Martínez, entrevista 30/10/2003).

⁹² En el caso de Santiago González fueron claves las experiencias vividas por personas de su entorno más cercano que habían sido becarios de investigación, que predispondrían a interesarse por el tema (González, entrevista 22/07/2004). Para el senador Varela, el interés por el tema sería despertado por las noticias aparecidas en la prensa sobre las protestas iniciales (Varela, cuestionario 08/01/2006) – algo que confirmarían también algunos miembros de la FJI entrevistados. Así, en mayo de 2000, apenas un mes después de la constitución de la FJI y antes incluso de que apareciese la citada noticia en *Nature*, el senador Varela había formulado ya una pregunta escrita en la recién constituida comisión de Ciencia y Tecnología acerca de “las previsiones del Gobierno para conceder al colectivo que integra el Personal Investigador en Formación (PIF) su plena integración en la Seguridad Social y las mismas prestaciones y servicios que se reconocen al personal docente e investigador” (BOCG-Senado, núm. I-18, 26/05/2000. Contestación del Gobierno en BOCG-Senado, núm. I-51, 08/09/2000).

2000⁹³; 2) la interpelación planteada por el senador Josep Varela, del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de CiU “sobre la política del Gobierno en materia científica, en especial acerca de los aspectos relacionados con los recursos humanos”; y 3) la moción consecuencia de esta interpelación, presentadas en noviembre de 2000.⁹⁴

IV.2.1. Izquierda Unida: apoyo incondicional y estrategia gradualista

Fue Izquierda Unida la que, a través de varios militantes con cercanía al grupo parlamentario, contactó con la FJI en julio de 2000, justo después de la publicación de la noticia en la revista *Nature*. El objeto era discutir con la Federación la presentación de la PNL en el Congreso de los Diputados, elaborada por iniciativa de Santiago González, quien a partir de entonces se encargaría de diseñar y coordinar la estrategia de esta formación política sobre el tema.

En esta PNL pueden observarse algunos de los elementos comunes que posteriormente caracterizarían el discurso de IU en relación con la situación de los investigadores en formación. También se aprecia claramente la coincidencia plena con los planteamientos centrales de la FJI. El primero de los puntos coincidentes es la contextualización del problema en el consenso general sobre la importancia de la investigación para el desarrollo económico y humano del país y los problemas estructurales de España en este terreno, particularmente los escasos recursos materiales y humanos invertidos y el retraso correspondiente respecto a otros países del entorno, particularmente de la UE.

En cuanto al problema de los investigadores información, el diagnóstico se centraba en la situación de precariedad y desprotección del colectivo de investigadores predoctorales y postdoctorales y su no reconocimiento laboral. En este punto, se introducía otro de los elementos básicos del discurso de IU, el contraste entre el estatus legal del colectivo y su función productiva dentro del sistema de investigación, su importancia cuantitativa y el contexto de la debilidad estructural científico-tecnológica del país. De este modo, se definía a los investigadores becados como “un elevado número de personas cuyas condiciones laborales y sociales son calificables de trabajo peor que precario, ya que no son reconocidos como trabajadores”, oponiendo esto a su carácter de pieza clave del sistema investigador, ya que “realizan más de la mitad de la investigación de este país”.⁹⁵ Este papel contrastaba con las condiciones de los investigadores becados – un colectivo de “más de 10000 personas” que “no cotizan por ellos a la Seguridad Social, y por tanto no tienen derecho al seguro de desempleo y a las demás contrapartidas”.⁹⁶ En resumen, en “un país con debilidad estructural tecnológica”

⁹³ Presentada inicialmente como PNL en Pleno en julio de 2000, posteriormente se volvió a presentar separadamente ante la Comisión de Ciencia y Tecnología a finales de septiembre, dejándose caducar la primera. Los boletines respectivos donde ambas se publicaron fueron el BOCG-Congreso de los Diputados, núm. D-52, de 11/09/2000 y el BOCG-Congreso de los Diputados, núm. D-66, de 29/09/2000.

⁹⁴ Publicadas, respectivamente, en BOCG-Senado, serie I, núm. 98, de 27/11/2000 y BOCG-Senado, serie I, núm. 118, de 18/12/2000. En cuanto a los debates, fueron publicados en DS- Senado, núm. 24, 29/11/2000; DS-Senado, núm. 29, de 19/12/2000, Pleno; DS-Congreso de los Diputados, núm. 136, de 20/12/2000, Comisión de Ciencia y Tecnología.

⁹⁵ Afirmación esta última para la que, sin embargo, no existía evidencia objetiva y que, como se verá en el siguiente capítulo, tendrá que ser elaborada por la FJI.

⁹⁶ Esta condición contrastaba también con el tratamiento fiscal recibido por las becas y su contradicción con el estatus no laboral del colectivo, y la sujeción al Impuesto sobre las Personas Físicas y al consiguiente régimen de retenciones.

como España, “(n)o es racional, ni conveniente, ni eficiente (...) [que] a tantas personas con vocación investigadora se les planifique el desamparo”.

Como solución a la situación descrita, la PNL instaba al Gobierno a “sustituir en el terreno de la investigación las becas predoctorales y postdoctorales de Formación de Personal Investigador, por contratos laborales con características adecuadas a cada perfil investigador, por tiempo determinado, con todos los derechos laborales y sociales de la actual normativa laboral”, precisando además que “(l)os contratos predoctorales deben tener un plazo máximo de 4 años, y tras la consecución del mismo y si se ha conseguido la tesis doctoral, habría otro contrato de un máximo de 5 años al cual se podría acceder previa evaluación”. Esta medida debía complementarse con un incremento de las correspondientes partidas presupuestarias de los centros receptores.

Es de destacar también cómo, aunque la posición institucional de los partidos políticos dentro de la arena parlamentaria concedía una plena autonomía en el diseño y desarrollo de su estrategia, IU buscaría voluntariamente coordinar su actividad con la Federación. En este sentido, desde el principio existió un frecuente intercambio de información y opiniones entre ambas organizaciones, principalmente por medio del contacto a través de Santiago González, quién fue el principal responsable en el diseño de la estrategia del partido en este asunto. Dicha estrategia buscaría aprovechar la estructura institucional del Estado de las autonomías. En este sentido, las competencias autonómicas en formación de investigadores, unidas a la gama de instrumentos de control e impulso parlamentario y a la permeabilidad existente entre sistemas autonómicos – derivada de las conexiones entre los sistemas de partidos autonómicos y estatal – aumentaban las oportunidades de expansión del asunto en las agendas parlamentarias y gubernamentales en los dos niveles territoriales, así como de transmisión de los avances obtenidos desde unos subsistemas a otros (González, entrevista 22/07/2004).

Por otro lado, la estrategia tendría un carácter gradualista. Como objetivo inicial se buscaba únicamente la inclusión del problema en la(s) agenda(s) gubernamental(es) para, después, y una vez comprometidos los responsables de la política en los diferentes subsistemas, lograr la materialización de una decisión que supusiese un cambio en la política en el sentido perseguido. En este sentido, éste es un caso claro de la interacción entre los elementos institucionales de la arena de acción – los distintos tipos de iniciativa parlamentaria permitidas – y las estrategias adoptadas por los participantes.

Las PNLs se adaptaban perfectamente a este enfoque gradual adoptado por IU.⁹⁷ Además, también se contaba con que esta estrategia contribuiría a atraer la atención de

⁹⁷ Las PNLs (presentadas en el Congreso de los Diputados y en otras cámaras autonómicas donde también existe este tipo de iniciativa), constituyen el principal instrumento no legislativo a disposición de los grupos parlamentarios para el impulso de la acción del Gobierno. Implican un pronunciamiento conjunto de la Cámara sobre una cuestión, pudiendo ir acompañada de un llamamiento a la acción gubernamental. No suponen, pues, la toma de ninguna decisión sobre la política en sí, aunque, en caso de prosperar, constituyen un elemento de presión y compromiso para los gobiernos estatales y autonómicos para que tomen una decisión. Las PNLs (presentadas en el Congreso de los Diputados y en otras cámaras autonómicas donde también existe este tipo de iniciativa), constituyen el principal instrumento no legislativo a disposición de los grupos parlamentarios para el impulso de la acción del Gobierno. Implican un pronunciamiento conjunto de la Cámara sobre una cuestión, pudiendo ir acompañada de un llamamiento a la acción gubernamental. No suponen, pues, la toma de ninguna decisión sobre la política en sí, aunque, en caso de prosperar, constituyen un elemento de presión y compromiso para los gobiernos estatales y autonómicos para que tomen una decisión.

otros partidos políticos sobre el asunto, sobre todo contando con la ya mencionada imagen social positiva. En palabras de Santiago González, “[se trataba de] crear una competitividad política. En el ámbito político, si una formación interviene constante y espacialmente en un Estado cuasi-federal como éste, haces que los demás partidos vean que es un tema relevante.” (González, entrevista 22/07/2004).

Finalmente, con el objeto de que dicho compromiso fuese ineludible, IU buscaría también que las PNL fuesen aprobadas con el mayor grado de acuerdo posible, llegando en muchas ocasiones a aceptar (como ocurrirá con esta primera PNL) enmiendas planteadas por otros partidos, aunque supusiesen una rebaja sustancial de las pretensiones iniciales, siempre que fuesen compatibles con los planteamientos generales inicialmente adoptados. Esta estrategia pretendidamente posibilista se supeditaba al objetivo de comprometer a los responsables autonómicos y estatales a través de los votos de apoyo los partidos que los sostenían a las PNL, sirviendo al mismo tiempo como referencia para denunciar posiciones incoherentes dentro de una misma formación política entre sus representantes y cargos públicos en los ámbitos estatal y autonómico.⁹⁸

IV.2.2. Convergencia i Unió: el papel de un emprendedor

Entre mayo y diciembre de 2000, el senador Varela presentó cuatro iniciativas directamente relacionadas con la situación de los investigadores en formación, dos de las cuales – una interpelación “sobre la política del Gobierno en materia científica, en especial acerca de los aspectos relacionados con los recursos humanos” y la moción consecuencia de la misma – desempeñarían un papel clave en la entrada del problema en la agenda gubernamental.⁹⁹ Estas iniciativas pasaron prácticamente desapercibidas para la FJI, que concentró sus esfuerzos tácticos en la PNL de IU.¹⁰⁰

En cuanto a la interpelación, el texto hacía referencia genérica a los problemas del sistema en materia de recursos humanos en investigación, en particular a los problemas de continuidad en la carrera investigadora y de retorno a España para los jóvenes investigadores. En su intervención, Varela haría referencia al problema concreto de los becarios de investigación, particularmente en relación con la incertidumbre en su situación personal y laboral. Sobre su consideración como trabajadores, el senador no se

⁹⁸ Así, en el caso de esta PNL, se aceptó la enmienda planteada por el Grupo Parlamentario Socialista (véase más abajo), “pues (...) tiene algo que nos parece interesante y es la elaboración, en el plazo de dos meses, de un plan de recursos humanos que sería muy interesante que pudiéramos ver en esta Cámara.” En este sentido, en el Senado, el representante de IU en el Grupo Mixto y senador por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, Manuel Cámara, apoyó también la moción presentada por CiU y que había sido debatida un día antes.

⁹⁹ Las otras dos iniciativas fueron dos preguntas escritas: la mencionada sobre las previsiones de integración del Personal Investigador en Formación en la Seguridad Social (BOCG-Senado, núm. I-18, de 26/05/2000) y otra sobre la normativa fiscal de las becas de investigación en el extranjero (BOCG-Senado, núm. I-49, de 01/08/2000). Varela fue también el primero en preguntar en el Senado en una comparecencia parlamentaria de la Ministra de Ciencia y Tecnología sobre la movilización de los “jóvenes investigadores” y las medidas a tomar de cara a la mejora de su situación (DS-Senado, num. 37, de 22/06/2000, Comisión de Ciencia y Tecnología).

¹⁰⁰ De hecho, sólo se produjo una reunión entre representantes de la FJI y Varela (en noviembre de 2000), en la que éste les contó su plan de promover la creación de una comisión de estudio (Martínez, entrevista 30/10/2003).

pronunciaría claramente en principio¹⁰¹ No obstante, ello no era óbice para que, a pesar de seguir siendo considerados estudiantes, y dado el carácter del colectivo como elemento productivo de la comunidad investigadora, fuese obligación de los responsables públicos “procurar que (...) su tarea se desarrolle en las mejores condiciones posibles”.¹⁰²

La moción consecuencia de esta interpelación que presentó el grupo de CiU propondría, entre otras cosas, “(t)ener acabado, antes de seis meses, el estudio de las posibles alternativas para conseguir mejoras en la situación y en las posibilidades de formación de los becarios.” En la defensa de la moción, el senador Varela aclararía su posición contraria a la contratación laboral de los becarios predoctorales – “no (...) conveniente, puesto que todavía son estudiantes” – reconociendo, no obstante, la necesidad de “mejorar sus condiciones”, como que se contemplase “el permiso de maternidad o que el tiempo en que gocen de la situación de becarios [contase] a efectos de jubilación.”

Similar sería la postura del portavoz de CiU en el debate de la PNL de IU en el Congreso de los Diputados, Manuel Silva, quien, aún reconociendo que la situación de precariedad y los agravios comparativos experimentados por los becarios de investigación requieren una mejora en las condiciones ofrecidas por las becas¹⁰³, defendería su mantenimiento de este instrumento para los investigadores predoctorales, justificándolo en la naturaleza formativa de esta etapa y en la condición de los investigadores en formación como estudiantes.¹⁰⁴ Al rechazo a la propuesta de IU de sustituir las becas por contratos laborales, Silva añadió el argumento de las consecuencias prácticas que la implementación de esta medida tendría en los distintos organismos financiadores y receptores, particularmente en las universidades.¹⁰⁵ En cambio, el portavoz de CiU no tenía ningún problema en reconocer la condición de los

¹⁰¹ Así, reconocía que “hay un debate sobre esta cuestión”, y que “sin embargo, algunas personas que conocen mucho el ámbito de la investigación desaconsejan este concepto y piden que los becarios sigan siendo considerados estudiantes hasta que no obtengan el título de doctorado.”

¹⁰² En este sentido, señalaba que los becarios “todavía tienen demasiadas preocupaciones materiales, como los permisos por maternidad, la cotización a la Seguridad Social por los años trabajados, etc.”

¹⁰³ “Mi grupo parlamentario, a través de este portavoz, ha tenido ocasión de reunirse con la federación de jóvenes investigadores, con estos becarios que plantean, y no podemos estar más de acuerdo, que el concepto y el régimen al que se somete un becario no puede, en ningún caso, asimilarse a ese otro concepto, con el que rima, que es el de precario.”

“Saben sus señorías que mi grupo ha impulsado siempre el mecenazgo en esta Cámara a través de numerosas iniciativas parlamentarias de muy diverso tipo y por tanto, partiendo de la base y existiendo acuerdo de que en materia de becas predoctorales debiéramos ir a una mayor garantía y a un incremento de las mismas, a una mayor seguridad y a una cierta homogeneización”

¹⁰⁴ “Para nosotros, el personal predoctoral es una persona que se encuentran en formación y, por consiguiente, la beca es una ayuda, un concepto, un instrumento de fomento que le corresponde, por así decirlo.”

¹⁰⁵ “Las universidades, los organismos públicos de investigación son receptores de becarios predoctorales, pero también es cierto que no son precisamente las universidades y esos organismos públicos de investigación los que en su gran mayoría o en su mayoría [sic] financian estas becas. Estas becas son financiadas por instituciones y administraciones públicas, también por universidades, por empresas privadas, por asociaciones y por fundaciones. Por tanto, vemos que existe una dificultad para que las universidades o los organismos públicos de investigación puedan reconvertir o puedan modificar el régimen de las becas que ya están financiadas por estas entidades ajenas a la propia universidad o al organismo público de investigación y, en muchos casos, de naturaleza privada, bajo la forma de empresa, fundación o asociación.”

postdoctorales como trabajadores y, por tanto, la idoneidad de los contratos laborales como instrumento, que era, precisamente, la política seguida por el Gobierno catalán.¹⁰⁶

IV.2.3. Partido Socialista (PSOE): el peso del pasado y una alianza estratégica

La postura del PSOE resulta particularmente importante en este análisis. Como principal partido de la oposición constituía para la FJI el aliado potencial con mayor capacidad política a nivel estatal para expandir el conflicto fuera del subsistema. Además, las características del problema señaladas anteriormente (imagen social positiva del problema y del colectivo afectado) lo convertían en claro objeto para su utilización instrumental para desgastar al Gobierno del PP.

No obstante, existirían también elementos que constituían un obstáculo en la relación entre la Federación y esta formación política. Por un lado, el diseño básico de la política estatal de formación de investigadores vigente, encuadrada en el Plan Nacional de I+D, había sido concebido y puesto en marcha bajo gobiernos socialistas. Es más, algunos de los principales responsables parlamentarios del partido en materia de educación, ciencia y tecnología habían sido los máximos responsables de dicha política en el ámbito estatal, al haber ocupado la cartera ministerial de Educación en distintas etapas.¹⁰⁷ Todo ello implicaba la presencia dentro del partido de una herencia de creencias favorables al diseño de la política puesto en cuestión por la FJI, particularmente en el ámbito de la formación investigadora en la etapa predoctoral.

Otro obstáculo en la relación entre la FJI y el PSOE lo constituía el hecho de que, en 2000, este partido gobernaba en cinco comunidades autónomas (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura y Principado de Asturias), cada una con su propia política de formación de investigadores, muy similar en su diseño a la política estatal y, por tanto, también objetivo de las protestas de la FJI. De este modo, la historia de gobierno del partido y la subordinación de las federaciones regionales a las directrices políticas de los gobiernos autonómicos condicionaban la postura oficial del partido sobre el problema y el tipo de apoyo brindado a la FJI, lo que produciría constantes tensiones entre ambas organizaciones a lo largo de todo el período considerado.

Desde el principio destacaría la relación con el vicepresidente segundo de la Comisión de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados, Jaime Lissavetzky, quien se convertiría en principal interlocutor en representación del PSOE ante la FJI a nivel estatal, y cuya postura diferiría en un principio claramente de la Federación. Estas diferencias de parecer quedarían reveladas en la enmienda de sustitución presentada a la PNL de IU.¹⁰⁸ En esta se instaba al Gobierno a elaborar y presentar “en el plazo de dos

¹⁰⁶ “Sin embargo, no ocurre lo mismo con el personal investigador posdoctoral. El régimen al que debe someterse o el instrumento del que debe gozar el personal investigador posdoctoral no es la beca sino un contrato de duración determinada, y debo poner de manifiesto que en la Generalitat de Cataluña éste es el instrumento que utiliza en su práctica unánimemente con el personal investigador posdoctoral.”

¹⁰⁷ Los portavoces en las comisiones de Ciencia y Tecnología en el Congreso y Senado (Alfredo Pérez Rubalcaba y Jerónimo Saavedra, respectivamente) habían sido ambos ministros de educación – el primero entre 1992-1993 y el segundo entre 1995 y 1996. Por su parte, entre 1982 y 1993, Rubalcaba había ocupado diversos cargos dentro del Ministerio de Educación y Ciencia, entre ellos los de secretario de Estado de Educación (entre 1988-1992). Por su parte, el que se convertiría en principal interlocutor y responsable del tema en el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, Jaime Lissavetzky, también había sido Consejero de Educación en la Comunidad Autónoma de Madrid (entre 1985 y 1995).

¹⁰⁸ BOCG-Congreso de los Diputados, núm.119, 29/12/2000.

meses, un plan de recursos humanos destinados a la investigación científica y el desarrollo tecnológico”, que, entre otras medidas, debería incluir “un programa de contratación de Doctores en estos organismos y en las empresas”, así como “la creación de nuevas plazas [sic] de becarios predoctores y el apoyo a la movilidad de los investigadores.”

La enmienda proponía también una “regulación y homogeneización de las becas predoctorales” que permitiese mejorar “la situación de estos becarios en lo referente a las prestaciones sociales y de otro tipo, tomando como referente la situación de los países europeos más avanzados en esta cuestión” – entre los que se citaba a Alemania, Dinamarca, Holanda y Suiza – así como la “sustitución de las becas post-doctores [sic] por contratos laborales con las características adecuadas a este nivel de formación y por tiempo determinado.”

De este modo, el diagnóstico del PSOE enmarcaba el problema de los investigadores en formación en la debilidad estructural del sistema investigador español y, más concretamente, de los problemas más generales de la política de recursos humanos en investigación.¹⁰⁹ El problema era enfocado, fundamentalmente, en términos de las dificultades del sistema para absorber a los investigadores formados en posiciones estables como principal causa de la situación de precariedad del colectivo.¹¹⁰ De ahí que la principal solución propuesta fuese también de tipo estructural – a saber, la elaboración de un plan de recursos humanos.

Entre las medidas que debería incluir dicho plan estaba el aumento de las becas predoctorales, lo que claramente entraba en conflicto con las pretensiones de la FJI. A primera vista, tal propuesta implicaba la concepción de los investigadores en formación como estudiantes. No obstante, la posición manifestada durante el debate por Lissavetzky es algo más matizada, justificando el mantenimiento de las becas de investigación predoctorales en la dificultad para aclarar la ambigüedad del estatus jurídico de los investigadores en formación.¹¹¹ De este modo, el PSOE planteaba para los investigadores predoctorales una solución abierta: la homogeneización y regulación de las becas, sin mayor especificación sobre su contenido, salvo que mejorase la situación del colectivo en términos de prestaciones. Esta indefinición respecto a los investigadores predoctorales contrastaba, en cambio, con la claridad del posicionamiento

¹⁰⁹ Así, en su intervención en el debate de la PNL, Lissavetzky señalaba que “independientemente del problema puntual e importante que tengan los becarios pre y posdoctorales, hay otro más grave y es que no existen suficientes plazas para la investigación dentro del sistema público, y desgraciadamente tampoco en el sector privado hay un incremento de contrataciones de este tipo de personal.”

¹¹⁰ “Los becarios, una vez que se forman, tienen muchas dificultades en acceder a las plazas de los organismos públicos de investigación o de las universidades, porque no hay suficiente oferta de plazas; por otro lado, tienen enormes dificultades para acceder al sector productivo -y los datos que maneja, obviamente, son datos oficiales- y mientras tanto, además, están en una situación que ellos han calificado de precaria.”

¹¹¹ “Siempre habrá una discusión jurídica: qué es un becario, qué es un contratado. La definición que daba algún tribunal de Justicia de que una beca de investigación tiene como objetivo fundamental la formación en la investigación de aquellos titulados superiores universitarios que desean realizar una tesis doctoral podría ser válida; otra definición podría ser la de que una beca de investigación tiene como objetivo iniciar y formar titulados universitarios en el mundo de la investigación. ¿Cuál es el punto de equilibrio entre lo que es prestación de servicios, como ocurre en el caso de los MIR, y lo que es simplemente formación? Si realmente hay una prestación de servicios adicional, reconociendo la labor que tienen los becarios predoctorales dentro del propio sistema, estaríamos en condiciones de poder hablar de contratos. Si no es así, tendríamos que quedarnos con el concepto beca.”

sobre los postdoctorales, para los que no existe “ningún género de duda” sobre su condición de trabajadores, y por tanto, la necesidad de convertir en estos casos las becas en contratos laborales.

En cuanto al Senado, el Grupo Parlamentario Socialista presentaría una enmienda de modificación de la moción de CiU en la que pedía concretar que “el estudio de las posibles mejoras en la situación y en las posibilidades de formación de los becarios” fuese sobre las “mejoras en la situación *jurídico-laboral*”.¹¹² En este sentido, el ponente de la enmienda, Jerónimo Saavedra, coincidía con Lissavetzky en el problema que suponía el estatus jurídico indefinido de los becarios de investigación.¹¹³ Pero, a diferencia de su compañero de partido, para el senador socialista no cabían dudas sobre la *naturaleza laboral* de la actividad realizada por los becarios de investigación, por lo que la enmienda presentada proponía una regulación acorde.¹¹⁴ No obstante, para facilitar la aprobación de la moción, consintió en que el texto finalmente aprobado no mencionase el término “laboral”.

IV.2.4. Partido Popular (PP): respaldo a las posiciones gubernamentales

Como cabía esperar, el PP respaldaría las posiciones del Gobierno – lo que constituye otra manifestación de la permeabilidad entre arenas de acción dentro del espacio de políticas. Esto quedaría perfectamente reflejado en el caso de la moción de CiU en el Senado, donde el Grupo Parlamentario Popular siguió la posición marcada unos días antes por la ministra de Ciencia y Tecnología en el debate de la interpelación que le dio origen, y su compromiso con el estudio de la situación de los becarios de investigación.

Consecuentemente, y dado que la moción de CiU, en el punto referente a los becarios de investigación, se ajustaba perfectamente a la posición del Gobierno, el Grupo Popular se limitó a presentar una enmienda¹¹⁵ en la que únicamente se modificaba el plazo de seis meses inicialmente propuesto para la finalización del estudio sobre las alternativas de mejora a la situación de los becarios, dejándolo en un mucho más general “plazo más breve posible”. El grupo de CiU aceptó la enmienda, lo que facilitaría el apoyo del PP a la moción y su aprobación final casi por unanimidad (217 votos emitidos, 213 a favor, tres en contra y una abstención), suponiendo la entrada oficial del problema de los investigadores en formación en la agenda gubernamental.

Por el contrario, en el caso de la PNL de IU, el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso se opuso frontalmente a las pretensiones de supresión de la política de becas

¹¹² BOCG-Senado, núm. 122, de 29/12/2000.

¹¹³ “(E)l problema real que tienen los becarios no es otro que la situación jurídica. Incluso estaría dispuesto a suprimir lo de laboral, pero no lo de jurídico. ¿Por qué razón? Porque hoy en la universidad hay funcionarios, personal laboral no docente y la figura, en gran medida deformada, del contrato de profesor asociado, que es un contrato administrativo y que no tiene la estabilidad propia de un funcionario. El becario no es nada; ni es laboral ni es trabajador ni es contratado administrativo ni es funcionario. Entonces, ¿por qué no precisar lo que debe estudiar el Gobierno?”

¹¹⁴ “El becario no puede seguir siendo un estudiante durante no sé cuántos años más con una retribución que no se le puede calificar de tal, sino de beca o ayuda, y parece que son conceptos un poco anticuados. Los universitarios españoles – varios miles – que tienen concedidas estas becas de investigación para hacer su doctorado, deben tener algún derecho más concreto que, en definitiva, es la definición de su situación jurídica. Si luego quieren hacerla administrativa, pase, pero personalmente el Grupo optaría por lo laboral.”

¹¹⁵ BOCG-Senado, núm. I-122, 29/12/2000.

y su sustitución por contratos laborales. En coherencia con lo manifestado en el Senado en su día por la ministra Birulés, y coincidiendo con la aprobación de la moción de CiU con el apoyo del propio PP y un día antes del debate de la PNL, el Grupo Popular presentaría — una enmienda de modificación en la que se instaba al Gobierno a estudiar “la situación de los becarios y las posibles alternativas, dentro de las disponibilidades presupuestarias” con el objeto de “darles una mayor garantía en el futuro en cuanto a su condición personal y profesional sin desatender la formación de nuevos investigadores”.¹¹⁶

En la intervención de defensa de la enmienda, el portavoz adjunto en la comisión – Juan Manuel Moreno Bonilla – utilizó toda una amplia serie de argumentos en contra de la propuesta de IU – que reproducían básicamente la contestación dada en septiembre de 2000 por el Gobierno a una pregunta formulada por el senador Varela¹¹⁷ - y en los que se defendía el mantenimiento de la figura “esencial” del becario, que consideraba “vital para el progreso de los proyectos de investigación y también de para la puesta en marcha de otras iniciativas interesantes”.

El primer bloque de su argumentación se centraría en el ajuste de la beca como instrumento a la naturaleza formativa tanto de la etapa predoctoral como postdoctoral.¹¹⁸ En el período cubierto por ambas etapas, según el diputado popular, “la actividad del becario se enfoca (...) exclusiva y esencialmente a su formación, con el objetivo único o prácticamente único de alcanzar el título académico de doctor y su plena capacitación para desarrollar eventualmente en el futuro su tarea de investigador”. Este argumento justificaba “que la actividad del becario no tenga la consideración de laboral” y “la reglamentación actual de las becas, que no conllevan un vínculo contractual laboral de los beneficiarios de dichas becas de formación con el centro al que queden adscritos.”.

El carácter formativo de las becas servía también de base para la no inclusión de los investigadores en formación en el régimen general de la Seguridad Social. El argumento utilizado por Bonilla sería que el estatus de aquéllos no se ajustaba a “los requisitos exigidos por el artículo 97 de la Ley General de la Seguridad Social [sic] sobre laboralidad [sic], dependencia y ajenidad de la relación contractual”. A este argumento se añadía el hecho de que “(d)esde el punto de vista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales” la integración en dicho régimen de los investigadores becados “sería sumamente complicad(a).”

Por otro lado, el portavoz popular consideraba adecuadas las condiciones de protección ofrecidas por las becas¹¹⁹ Finalmente, otra parte importante de la

¹¹⁶ BOCG-Congreso de los Diputados, núm. D-119, de 29/12/2000.

¹¹⁷ La contestación a dicha pregunta aparece en BOCG-Senado, núm. I-51, 08/09/2000.

¹¹⁸ “Por otro lado, los miembros de la Comisión de Ciencia y Tecnología saben a la perfección que la formación del personal investigador se inicia a continuación de la finalización de los estudios de licenciatura o de los equivalentes a las carreras técnicas y se prolonga por un período de cuatro a seis años dividido en dos etapas: la predoctoral, de aproximadamente cuatro años de duración, para la elaboración, presentación y defensa de una tesis doctoral; y la posdoctoral, de aproximadamente dos años, una vez obtenido el grado de doctor.”

¹¹⁹ “En cualquier caso, las condiciones de concesión de las becas y ayudas al personal investigador en formación garantizan la cobertura de las necesidades materiales que nosotros consideramos básicas: salario mensual, la asistencia sanitaria, que es extensible al conjunto de su familia, al cónyuge e hijos, al igual que la asistencia sanitaria en caso de accidente”, a lo que había que añadir otras ventajas como “el pago de las tasas del curso de doctorado, así como los pagos de viaje y estancia en otras universidades y organismos de investigación.”

argumentación de Moreno Bonilla estaría dedicada a subrayar las consecuencias negativas que tendría sobre la política de formación la introducción de los contratos laborales como instrumento. En primer lugar, los contratos producirían una “redefinición de la figura del becario y de las becas para formación”, que “podría ir incluso en contra de los propios intereses de los becarios.”¹²⁰ Por otro lado, estarían las consecuencias económicas de la implementación de los contratos, ya que “un mayor coste de las becas redundaría inevitablemente, dado que los recursos económicos son limitados, en una reducción de su número”, dentro del “contexto actual de control de gasto y equilibrio presupuestario”.

Las consecuencias negativas del cambio en la política tendrían también, a juicio del diputado popular, una dimensión organizativa – la conversión de las becas en contratos laborales “conllevaría modificar las bases del sistema universitario, pues sólo se podría llevar a efecto si desde el inicio de la beca se concediera estabilidad de empleo a la misma [sic]”; y, desde un punto de vista jurídico, los contratos perjudicarían la relación formativa en aquéllos casos donde se produjese un “efectivo incumplimiento de las obligaciones académicas, tornadas en laborales”. A esto añadía el argumento práctico de que los contratos rompían “con todas las necesidades del sistema empresarial, ya que no habría ninguna empresa, por lo menos es difícilmente imaginable, que aceptara a un becario como personal laboral de su plantilla”. También la Administración Pública se vería afectada por los problemas organizativos, ya que los contratos agravarían su “excesiva rigidez, en el sentido de tener demasiado personal fijo”.

IV.2.5. Otros partidos con representación en las Cortes

Sobre las posiciones de otros partidos con representación en el parlamento nacional, en los debates de la interpelación de CiU y la subsiguiente moción sólo intervendrían los representantes de dos partidos distintos a los hasta ahora mencionados – el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Coalición Canaria (CC). Aunque ambos apoyaron la iniciativa del Grupo Catalán en el Senado, en ningún momento llegaron a pronunciarse de manera directa sobre la situación de los investigadores en formación. Sólo el portavoz del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos se limitaría a reconocer el papel fundamental desempeñado por la política de formación de investigadores¹²¹ y la necesidad de una política de reincorporación al sistema nacional de investigación de investigadores españoles en el extranjero y “la introducción (...) de los contratos de estabilidad, estableciendo una carrera científica como elemento clave y objetivo importante dentro de la investigación y, paralelamente, una carrera empresarial, como desarrollo también de los proyectos de investigación.”¹²²

¹²⁰ Dado que “el contrato laboral tiene por objeto la prestación de los servicios del trabajador en beneficio del contratante a cambio de una contraprestación salarial (...) la sustitución de las becas pre y posdoctorales por contratos laborales significaría modificar sustancialmente el objeto [formativo], procedimiento de acceso, forma de actuación y objetivos a alcanzar con el sistema actual de concesión de becas”.

¹²¹ “El conocimiento, el saber, la formación, la existencia de formadores, de formandos, de personas que están realizando un doctorado, que realizan experiencias bien sea en laboratorios, en universidades, en investigaciones becadas o subvencionadas, dentro de nuestro país o en el exterior de nuestro Estado, todo esto representa verdaderamente la base para la existencia de un grupo importante de investigadores, la generación y difusión de conocimientos y la creación de toda una cultura del saber, que hace tanta falta a nuestra sociedad.” DS-Senado, Pleno, núm. I-29, de 19/12/2000.

¹²² DS- Senado, Pleno, núm. 24, 29/11/2000.

En el debate de la PNL de IU en el Congreso de los Diputados, intervino como portavoz de los partidos minoritarios dentro del Grupo Mixto, el diputado del Bloque Nacionalista Gallego (BNG), Carlos Aymerich, quien apoyaría la iniciativa, señalando en su intervención la contradicción existente entre la “relevancia de las funciones investigadoras y docentes que desarrollan y el escaso reconocimiento social, la escasa retribución y la incertidumbre en relación con su futuro”. La solución, según Aymerich, sería el pleno reconocimiento de los derechos laborales mediante el establecimiento de una regulación común para todo el Estado, junto con un aumento de los recursos destinados a la formación de investigadores y a la política de I+D en general.

IV.3. La expansión del conflicto en las arenas parlamentarias autonómicas: la estrategia de PNLs de IU.

La estructura del Estado autonómico y, en concreto, la configuración institucional de la política de formación de investigadores facilitaría la estrategia de expansión del conflicto de la FJI y la entrada del problema en la agenda. La autonomía competencial de los gobiernos autonómicos condujo al desarrollo en la mayor parte de las regiones de políticas de formación de investigadores propias, dando lugar a uno o – en el caso de que, como en la Administración central, existiese más de un departamento encargado de la gestión de programas de este tipo – varios subsistemas de decisión dentro de cada comunidad autónoma. Ello, unido a la existencia en cada comunidad de su propio sistema político y el efecto permeabilizador introducido por la coincidencia entre los sistemas de partido estatal y autonómicos multiplicaba las opciones de *venue shopping* y las arenas de acción que potencialmente podían ser involucradas en el proceso de expansión del conflicto.

Aparte de respetar la autonomía de las entidades preexistentes, la organización federal de la FJI permitía también una adaptación funcional para aprovechar dichas oportunidades derivadas de la configuración institucional de la política. Dentro de la estrategia general de expansión del conflicto, las organizaciones miembro de la Federación se ocuparían de crear su propia red de contactos con partidos, sindicatos y medios de comunicación autonómicos o locales, con el objeto de introducir el problema en la agenda de los responsables de la política a nivel autonómico o universitario.¹²³

El primer parlamento autonómico en el que las demandas de la FJI tuvieron eco fue el de Cataluña, comunidad donde una organización territorial, D-Recerca, venía actuando durante más tiempo. En mayo de 2000, el grupo parlamentario del Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE) solicitó la comparencia ante la Comisión de Política Cultural del Parlament de Catalunya para informar sobre la problemática del colectivo y los objetivos de la asociación.¹²⁴ Paralelamente, la formación izquierdista de ámbito autonómico Iniciativa per Catalunya-Els Verds (ICV) había presentado una PNL solicitando la regularización laboral de los becarios de investigación, la primera de este tipo presentada en una comunidad autónoma desde el surgimiento de la FJI.¹²⁵

¹²³ Las asociaciones territoriales llevarían a cabo también, de manera autónoma, acciones relacionadas con problemas propios de su ámbito de actuación, denunciando los problemas en la gestión de la política en el ámbito autonómico – por ejemplo, cambios en las convocatorias, retrasos en sus resoluciones o en los pagos –, de representación en los órganos de gobierno universitarios o de reconocimiento de otros derechos como miembros de la comunidad universitaria (acceso a servicios).

¹²⁴No obstante, la iniciativa acabaría decayendo. Véase BO-Parlament de Catalunya, núm. 68, 08/06/2000.

¹²⁵ Iniciativa también publicada en el BO-Parlament de Catalunya, núm. 68, de 08/06/2000. La PNL incluía nueve puntos, entre los que se encontraba la elaboración de un censo de los becarios de

Por otro lado, los impulsores de la estrategia diseñada en el seno de IU para conseguir la entrada del problema en la agenda, tuvieron en cuenta la oportunidad que brindaban la estructura del Estado de las Autonomías y la permeabilidad entre los diferentes subsistemas autonómicos derivada de las conexiones y dependencias entre el sistema de partidos estatal y los autonómicos. Así, en otoño de 2000, y poco después de la presentación de la PNL ante la Comisión de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados, IU – con Santiago González como responsable del diseño y coordinación – pondría en marcha una campaña de iniciativas equivalentes en aquellos parlamentos autonómicos donde tenía representación. Hasta diciembre de 2000 se presentarían PNLs en las Cortes Valencianas, las de Aragón y el Parlamento de Andalucía.¹²⁶

En 2001 se presentarían nuevas iniciativas en otros parlamentos autonómicos donde IU tenía representación – País Vasco, Asturias, Extremadura, Navarra y Madrid.¹²⁷ El contenido de estas proposiciones sería prácticamente idéntico a las anteriores, instándose en todas ellas a los gobiernos autonómicos a sustituir las becas pre- y postdoctorales por contratos de duración igual al máximo previsto en las becas (4 años), y el aumento de las partidas presupuestarias para evitar la consiguiente pérdida de poder adquisitivo. En los casos de Asturias, Extremadura y Madrid, además, se proponía a la cámara que el gobierno autonómico instase también al Gobierno central a hacer lo propio, incluyendo en los casos de Madrid y Extremadura la aprobación de una legislación de mínimos.

De todas estas iniciativas, serían aprobadas las presentadas en comunidades donde gobernaba el PSOE (Aragón, Andalucía, Asturias y Extremadura) y la de Navarra, donde Unión del Pueblo Navarro (por entonces la marca del PP en esta comunidad) gobernaba en minoría.¹²⁸ En los casos de Aragón, Andalucía, Asturias y Extremadura el texto finalmente aprobado experimentaría modificaciones dirigidas a moderar las exigencias planteadas al gobierno autonómico, particularmente la de conversión de las becas predoctorales convocadas por la comunidad en contratos, con el objeto de facilitar la aprobación, dadas las posturas reticentes existentes en el PSOE al respecto. Por ejemplo, en Aragón, la PNL presentada instaba al Gobierno autonómico a que se dirigiese al central, y no al autonómico, para que éste sustituyese las becas por contratos laborales. Con ello, IU pretendía facilitar el apoyo a la iniciativa de los dos partidos que integraban el ejecutivo regional – el PSOE y el Partido Aragonés Regionalista (PAR).¹²⁹ En otros casos (por ejemplo, Andalucía, Asturias y Extremadura)

investigación en las universidades y centros de investigación catalanes, el estudio de la sustitución de las becas por contratos, la inclusión de previsiones presupuestarias al respecto, la elaboración concertada entre los diferentes actores interesados de una carta de derechos y deberes del personal investigador en formación y doctor y el reconocimiento del derecho de representación en los órganos de gobierno.

¹²⁶ Publicadas, respectivamente, en el BO-Corts Valencianes, núm. 71, 20/12/2000; BO-Cortes de Aragón, núm. 88, 20/11/2000; BO-Parlamento de Andalucía, núm. 94, 19/01/2001.

¹²⁷ BO-Parlamento Vasco, núm. 113, 09/02/2001; BO-Junta General del Principado de Asturias, núm. 237, 02/03/2001; BO-Asamblea de Extremadura, núm. 126, 16/03/2001; BO-Parlament de Catalunya, núm. 178, 24/04/2001; BO-Parlamento de Navarra, núm. 53m 22/05/2001; BO-Asamblea de Madrid, núm. 98, 07/06/2001.

¹²⁸ Al contrario que en los otros casos, el texto del debate de esta PNL no está disponible en la página web del Parlamento de Navarra. A pesar de los múltiples requerimientos realizados al servicio de documentación de esta cámara, no se ha podido obtener, por lo que, lamentablemente, el análisis de esta iniciativa no ha podido incluirse.

¹²⁹ “Al PAR este tema [el problema de los investigadores en formación] no le importaba nada... Quiero decir, no es que no le importara, no tenía ningún tipo de condicionante externo, aunque fuera un partido de centro-derecha pero que en el ámbito aragonés no tenía ninguna contradicción con ninguna política a

las propuestas huían de las posiciones maximalistas, evitando cualquier mención a la contratación predoctoral y limitándose, básicamente, a solicitar medidas de estudio de la situación de este colectivo.

Para el coordinador de la campaña de proposiciones en IU, estas limitaciones no eran importantes. Dentro de la estrategia gradualista diseñada, el objetivo principal de era lograr el apoyo – a ser posible, unánime – de los demás partidos, para así condicionar su postura en futuras iniciativas que implicasen un mayor grado de compromiso. Se trataba de aprovechar el coste reputacional que podría suponer para los otros partidos (particularmente, para los que ocupaban posiciones de gobierno) el caer en contradicciones e incoherencias con los actos previos (González, entrevista 22/07/2004).¹³⁰

Como se ha señalado, las PNLs fueron aprobadas básicamente allí donde gobernaba el PSOE. Claramente, esta circunstancia ayudó al éxito de la campaña. Como se verá en el próximo capítulo, en el Partido Socialista pronto se vio el problema de los investigadores en formación como una oportunidad para ejercer oposición sobre el Gobierno central, desarrollando su propia estrategia parlamentaria en paralelo a la desarrollada por IU. Por otro lado, el éxito de esta formación política se apoyaría también en la capacidad para aprovechar las oportunidades de influencia derivadas de su posición parlamentaria. Así sucedería en el caso de Aragón, comunidad donde se presentaría y aprobaría la primera PNL autonómica, en otoño de 2000. Clave para ello era el hecho de que el diputado autonómico de IU había posibilitado con su voto la investidura en 1999 del candidato del PSOE como Presidente de la Diputación General de Aragón.¹³¹ Desde ese momento, IU se convertiría en un aliado vital para el Gobierno regional, al garantizar a PSOE y PAR los 34 votos que constituían la mayoría absoluta de las Cortes. El coordinador de la campaña de PNL era perfectamente consciente de la ventaja de esta situación estratégica cuando se presentó iniciativa.¹³²

defender en el resto de España. El PSOE no, el PSOE tenía – siendo un partido progresista y a la izquierda, obviamente, del PAR – pero tenía un condicionante, que era su posición política.(...) El PSOE tenía una posición muy cerrada.(...) ‘No puede ser, son jóvenes en formación, por tanto no pueden tener contrato’, decían.(...) Daban la consigna federal, y aquí [en Aragón] venían con la consigna.” (Lacasa, entrevista 02/12/2004). Esta postura, coincidente con la mantenida por el PSOE a nivel federal, es confirmada en la intervención del diputado socialista Jesús M. Franco en el debate de la iniciativa en las Cortes de Aragón: “(A)ún estando de acuerdo con este planteamiento, teníamos unas dudas entre lo que es el becario predoctoral y el becario posdoctoral. Entendemos que el becario predoctoral es el que más se beneficia de esa relación de beca porque está todavía en un período de formación, digamos, entre comillas, que es un estudiante de tercer ciclo, y, por lo tanto, es él el más beneficiado, y entendíamos que había una diferenciación clara entre el becario anterior al doctorando y el posterior.

Por otra parte, también es verdad que la propia Ley de fomento y coordinación general de la investigación científica y tecnológica así como el Plan nacional (...) sí que marcan la posibilidad de hacer contratos laborales, pero, dentro de la filosofía tanto de una como de otro, que es más específica la segunda, estaba claro que tenía que ver más con los posdoctorados.”

¹³⁰ Ejemplo expreso de la utilización de esta amenaza velada es en la referencia en el debate de la PNL de Asamblea de Extremadura por parte del portavoz de IU (Manuel Cañada) a la aprobación previa de iniciativas similares en Aragón, Andalucía y Asturias, “comunidades gobernadas por el Partido Socialista” (DS-Asamblea de Extremadura, núm. 40, 26/04/2001).

¹³¹ “Los votos del PAR e IU dan al socialista Iglesias la presidencia de Aragón”, *El País*, 30/07/1999.

¹³² “Santiago González, compañero de IU (...) – que nos conocíamos, buen amigo de hace mucho tiempo – sabía que yo estaba de parlamentario en un parlamento en el que IU tenía posibilidad de influencia (...) porque el Gobierno entonces no tenía mayoría, y entonces era posible, con la acción parlamentaria, mover algo.(...) con la posición política que teníamos nosotros podíamos condicionar cosas al Gobierno [de Aragón].” (Lacasa, entrevista 02/12/2004).

La aprobación de estas PNLs contribuirían a retroalimentar positivamente el proceso movilizador, no sólo a nivel autonómico, sino también estatal. Por un lado, actuaría como rédito ‘moral’ para los miembros de la FJI; por otro, constituía una señal para los participantes potenciales sobre la viabilidad de la participación – y, por tanto, incrementaba la percepción de la probabilidad subjetiva de éxito (p) – véase el capítulo anterior. Además, facilitaban la inclusión del problema de los investigadores en formación en la agenda institucional de los correspondientes ejecutivos autonómicos – aunque, formalmente, no estuviesen obligados a cumplir con el contenido de la iniciativa y esta estuviese dirigida al Gobierno central – generando oportunidades para avances dentro de la propia comunidad autónoma.¹³³

IV.4. Un paso adelante en la estrategia de IU: la presentación de PL autonómicas.

Además, la aprobación de la PNL daba pie a la continuidad de la estrategia gradualista diseñada desde IU. El posicionamiento favorable de los parlamentos autonómicos comprometían a la cámara y a los partidos que apoyaban la iniciativa en un sentido concreto respecto al problema de los investigadores en formación, convirtiéndose en fuente de presión al servir de referencia sobre la cual medir su coherencia de aquéllos respecto al asunto. De este modo, aumentaba la probabilidad de aprobación de subsiguientes iniciativas relacionadas con el mismo tema. En consecuencia con esto, IU presentaría después en aquellas cámaras autonómicas donde las PNLs habían prosperado proposiciones de ley dirigidas a proponer a las Cortes Generales (PLs autonómicas) la modificación del artículo 97 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS)¹³⁴, añadiendo un nuevo apartado para incluir en el régimen general a “los titulados universitarios que desempeñen la función de personal investigador, ya sea en entidades públicas o privadas”.¹³⁵

La utilización de estas PL autonómicas presentaba una serie de ventajas estratégicas. Desde el punto de vista de su configuración institucional, esta vía de impulso del proceso legislativo (reconocida en el artículo 87.2 de la Constitución) es un instrumento de permeabilidad entre arenas de acción, permitiendo el traslado del asunto de las arenas parlamentarias autonómicas a la estatal. En este sentido, y en contraste con las PNL, que no tienen eficacia decisoria en caso de aprobación y que sólo sirven para presionar política y moralmente a los responsables, la presentación de las PL autonómicas por parte de IU constituía una *maniobra genuina* de *venue shopping*, al desplazar – en caso de aprobación por el parlamento autonómico correspondiente – la toma de decisiones sobre la política, desde los subsistemas a la arena parlamentaria estatal.

Además, frente a las proposiciones de ley ordinarias, las PL autonómicas tienen un grado de legitimidad superior, al obedecer su presentación a la voluntad de la

¹³³ Así, por ejemplo, trece meses después, otra PNL de IU instaría al Gobierno autonómico a la sustitución por contratos de las becas de investigación convocadas por la Diputación General de Aragón (BO-Cortes de Aragón, núm. 204, 06/02/2002).

¹³⁴ Real Decreto-Legislativo 1/1994, de 20 de junio (BOE 29/06/1994).

¹³⁵ Véase, por ejemplo, la PL presentada ante las Cortes de Aragón (BO-Cortes de Aragón, núm. 169, 24/10/2001). Junto con la adición del mencionado apartado, el texto de las proposiciones contenía, además, una disposición transitoria que retrotraía los efectos a los investigadores con becas predoctorales o postdoctorales en el momento de entrada en vigor de la reforma legal, que otra disposición final añadida en la proposición situaba en el día siguiente de la publicación del texto legal aprobado en el Boletín Oficial del Estado.

asamblea legislativa de una comunidad y no a la mera iniciativa partidista de un grupo parlamentario o de un conjunto de diputados. Finalmente, otra ventaja estratégica que ofrece la configuración institucional de esta vía es que, al depender la decisión definitiva de la aprobación del Congreso, el correspondiente gobierno autonómico y los partidos que le apoyan, en caso de preferir que la iniciativa no se aprobase, pueden permitirse no ser sinceros y votar favorablemente para obtener los beneficios vinculados a tal comportamiento (por ejemplo, en términos de la imagen pública positiva difundida en relación con el colectivo de los investigadores en formación), desplazando los costes del rechazo a la mayoría en el Congreso de los Diputados.

La pretensión manifestada por IU de laboralización del personal investigador en formación y perfeccionamiento y la consiguiente conversión de las becas en contratos contrastaba, sin embargo, con el contenido central de la PL – la modificación del artículo 97 del TRLGSS para la inclusión del colectivo dentro del campo de aplicación del régimen general de la Seguridad Social propuesta en la PL autonómica. En sí, la aprobación de la iniciativa no implicaría una conversión de las becas en contratos, sino que únicamente ampliaría a los becarios de investigación los beneficios de de Seguridad Social. Se trataba, por tanto, de una propuesta que, vista en términos estrictos, podía ser vista como un retroceso en las pretensiones manifestadas con respecto al reconocimiento del carácter laboral del colectivo.¹³⁶

No obstante, la importancia de este tipo de iniciativa reside, sobre todo, en la lógica política subyacente a la iniciativa, tanto institucional como en relación con la estrategia posibilista articulada por IU. La presentación de las PLs autonómicas no suponía en modo alguno que esta fuerza política renunciase a la laboralización del colectivo, ya que tanto en la argumentación de la exposición de motivos como en las intervenciones de los distintos portavoces de IU en los debates de toma en consideración queda claro el compromiso con este objetivo.¹³⁷

Además, junto con los aspectos estratégicos en la expansión del conflicto antes señalados, el contenido de las PLs autonómicas presentaba una ventaja práctica en su implementación frente a la laboralización vía contratación. La puesta en marcha generalizada de esta segunda alternativa (preferida por la FJI) implicaba importantes problemas de de coordinación, así como la posibilidad de que en algunos casos no pudiese llevarse a cabo, dada la configuración institucional de múltiples arenas de decisión con competencias en la materia – administraciones, actores privados. En estos

¹³⁶ En tal sentido se ha pronunciado Josep Moreno Gené en su análisis jurídico sobre la propuesta (2005, 117-118). En opinión de este autor, los impulsores de las PLs autonómicas buscarían una *asimilación* de los becarios de investigación a trabajadores por cuenta ajena, más que su reconocimiento como trabajadores de pleno derecho. Por otro lado, según este autor, siendo el objetivo “únicamente [dotar a los investigadores en formación y perfeccionamiento] de la necesaria cobertura por parte de la Seguridad Social”, la modificación legal propuesta resultaba innecesaria, dado que el artículo 97.2 1) del mismo TRLGSS habilita al Gobierno para incorporar por Real Decreto como trabajadores asimilados a todos los colectivos que estime oportunos por razón de la actividad (Moreno Gené 2005, 118). Esta sería, precisamente, la opción que el Gobierno del PP utilizaría para el Estatuto del Becario.

¹³⁷ Por ejemplo, Jesús Lacasa, portavoz de IU en el debate de toma en consideración en las Cortes de Aragón, señalaba que “en Aragón nuestro grupo va a ser activo en esta situación, nuestro grupo quiere que en Aragón también se den pasos en esta dirección y vamos a hacer todo lo posible para que se vayan convirtiendo en contratos laborales las actuales becas dependientes de la Diputación General de Aragón, en un proceso paulatino, tras los estudios correspondientes, pero de una manera firme y clara, en esa voluntad, en esa línea que hoy Aragón debe marcar.” (DS-Cortes de Aragón, núm. 56, 13/12/2001).

problemas habría que incluir también los conflictos sobre la determinación del carácter laboral o formativo de las situaciones particulares, y la entrada en juego de los tribunales de justicia en el proceso de decisión. Frente a estos problemas, la PL autonómica – y ahí radica su importancia estratégica y política – permitía imponer de manera centralizada, a través de una modificación de una ley estatal básica de obligatorio cumplimiento para todas las administraciones y actores privados convocantes de programas de becas, la inclusión sin limitaciones del colectivo en el régimen general de la Seguridad Social.¹³⁸ A efectos prácticos, esto sería equivalente a dotar a las becas de todas las prestaciones propias de un contrato laboral, con lo que el paso a la conversión de las becas en contratos se convertía en un mero trámite de cambio de denominación.

Entre 2002 y 2004, los grupos parlamentarios de IU presentarían PLs autonómicas en Aragón, Asturias, Andalucía, Extremadura y, de nuevo, en Aragón¹³⁹, de las cuales, sólo fueron aprobadas por las cámaras autonómicas las de Aragón y la de Andalucía.¹⁴⁰ En cuanto a su trayectoria en el Congreso de los Diputados, la de Aragón sería rechazada para su toma en consideración¹⁴¹, mientras que la de Andalucía se retrasaría su tramitación, aprobándose la toma en consideración en 2008.¹⁴²

IV.5. Discursos, intereses, aliados parlamentarios y entrada del problema en la agenda gubernamental

El examen de las posiciones de los partidos políticos en los primeros momentos de la protesta revela varios aspectos de interés en el mecanismo de expansión del conflicto. Junto con la antes mencionada importancia de los emprendedores políticos en la introducción y promoción del tema en la arena exterior al subsistema (en este caso, la arena parlamentaria), puede advertirse también cómo el apoyo de actores dentro de estas arenas no tiene por qué estar sostenido en una coincidencia plena con las líneas argumentales o creencias normativas de los promotores del cambio de la política.

En este sentido, a finales de 2000 sólo el discurso de IU coincidía plenamente en el diagnóstico y el pronóstico de la FJI – pudiéndose hablar aquí de una auténtica ‘coalición de discurso’ (Hajer 1995, 65). No ocurría así en los casos, por ejemplo, del PSOE o CiU, donde la coincidencia se producía en aspectos generales del diagnóstico, como los problemas estructurales del sistema investigador en España o la necesidad de mejorar las condiciones de la vigente política de formación de investigadores y algunos concretos, como la necesidad de que los investigadores postdoctorales recibiesen la consideración de trabajadores; mientras existían claras divergencias en cuanto a la percepción del problema concreto de los investigadores en formación predoctorales, que

¹³⁸ Como señalaba el portavoz de IU en las Cortes de Aragón en el debate de toma en consideración, “Las administraciones no van a poder elegir si se aprueba esa iniciativa, pero todas: la central, la autonómica, las universidades, etcétera, incluso el sector privado, no van a poder optar, sino que a los titulados universitarios con función investigadora van a tener que incluirlos en el RGSS. ¡No va a ser optativo!, ¡va a ser obligatorio para todos!”

¹³⁹ BO-Cortes de Aragón, núm. 169, 24/10/2001; BO-Junta General del Principado de Asturias, núm. 57.1, 13/03/2002.; BO-Parlamento de Andalucía, núm. 472, 11/03/2003; BO-Asamblea de Extremadura, núm. 85, 05/04/2004 (decaída); BO-Asamblea de Extremadura, núm. 137, 22/09/2004; BO-Cortes de Aragón, núm. 59, 17/05/2004.

¹⁴⁰ DS-Cortes de Aragón, núm. 63, 11-12/04/2002; BO-Parlamento de Andalucía, núm. 591, 20/11/2003.

¹⁴¹ BOCG-Congreso de los Diputados, núm. 230-2, serie B, 17/12/2002.

¹⁴² DS-Congreso de los Diputados, núm. 26, 16/09/2008. En el momento de escribir estas líneas, en marzo de 2011, la iniciativa sigue sin debatir.

será uno de los principales puntos de disputa. Esta discrepancia, pues, no permitiría hablar en el caso de la relación entre la Federación y esos partidos de una ‘coalición de discurso’ en sentido estricto.¹⁴³

No obstante, la coincidencia en esos elementos generales— que, como se recordará, fueron introducidos estratégicamente en su discurso por la FJI, precisamente, como herramienta para facilitar la comunicación con otros actores fuera del subsistema y la consiguiente expansión del conflicto — será fundamental en el proceso posterior de cambio de la política, al permitir establecer nexos de unión y comunicación entre la FJI y esos partidos, que con el tiempo sentarán las bases de un proceso de aprendizaje (creación de conocimiento usable) que acercará las posiciones de los partidos a las de la FJI, aún sin coincidir nunca plenamente (véanse los siguientes capítulos).

Otro aspecto de interés que aparece en el anterior análisis, es el del importante papel del cálculo estratégico y los intereses de los actores fuera del subsistema en la obtención de apoyos por parte de los promotores del cambio. Se ha demostrado las ventajas estratégicas que para todos los partidos de la oposición tenía apoyar a los investigadores en formación tenía en términos de la percepción social positiva de la ciencia y del colectivo, así como del perjuicio para la imagen pública de compromiso con la política científica y tecnológica PP y del Gobierno. En este sentido, aún en el caso de IU y su coincidencia plena con el discurso de la FJI, resulta difícil negar la presencia de este componente estratégico. Éste es incluso más importante como elemento aglutinante en el caso de que existan divergencias entre los promotores del cambio y los potenciales aliados, como sucede en el caso del PSOE o CiU.

Lo anterior también confirma una de las afirmaciones realizadas en el capítulo teórico sobre el mecanismo de expansión del conflicto, referida a la no necesidad de una concordancia plena en las preferencias entre promotores y aliados fuera del subsistema. En este sentido, queda patente la autonomía de estos últimos en sus planteamientos — sobre todo si la estructura institucional de la arena de acción (como es el caso de la arena parlamentaria) impide el acceso directo de los promotores del cambio a los procesos de decisión que tienen lugar en su seno. Es más, la autonomía de los aliados puede incluso suponer que el asunto y las soluciones propuestas por aquéllos, e incluso, por otros partidos, sean definidas en unos términos muy diferentes a los inicialmente planteados por los promotores (por ejemplo, las soluciones propuestas por el PSOE o el BNG) y al margen de éstos.

Ante este peligro, como se verá en los siguientes capítulos, la FJI tendría que mantener el esfuerzo de vigilancia permanente sobre las acciones dentro de la arena parlamentaria y de persuasión con los participantes dentro de ésta. En estas tareas resultaría crucial la información proporcionada por los aliados dentro de la arena parlamentaria, en este caso principalmente IU y, sobre todo, la labor de coordinación desarrollada por Santiago González en su papel de emprendedor. No obstante, en estos momentos iniciales de la movilización, esa capacidad de vigilancia y control todavía no estaba plenamente desarrollada, lo que explica que las iniciativas parlamentarias presentadas por CiU en la cámara alta a través del senador Varela, y que serían las responsables de la entrada en la agenda gubernamental del asunto de los investigadores

¹⁴³ Para Hajer, la formación de una coalición de discurso requiere la creación de un discurso común (1995, 65). La concepción del ACF de las coaliciones, basadas en la coincidencia en las creencias sobre el núcleo de la política (*policy core*) tiene una base similar.

en formación, pasasen casi desapercibidas para la Federación, que concentraría sus esfuerzos en la PNL de IU en el Congreso.

Por otro lado, el análisis de la arena parlamentaria estatal muestra también las interrelaciones con otras arenas que caracterizan el fenómeno de permeabilidad identificado en el capítulo teórico. Sucede así en el caso del PP y CiU y la dependencia jerárquica de sus posiciones respecto a las de los gobiernos central y catalán, respectivamente. Igual ocurriría más adelante con los parlamentarios nacionales de otros partidos gobernantes en otras comunidades autónomas, como CC o PNV.

En definitiva, la estrategia de expansión del conflicto a la arena parlamentaria nacional (así como en el ámbito autonómico) desarrollada desde el comienzo por la FJI, daría como resultado que el problema de los investigadores en formación acabase entrando en la agenda del gobierno del PP. La interpelación de CiU de noviembre de 2000 consiguió que la ministra de Ciencia y Tecnología se comprometiese públicamente al estudio de la situación del colectivo de los becarios de investigación, compromiso que fue ratificado oficialmente por la moción consecuencia de esa interpelación aprobada casi por unanimidad por el Pleno del Senado el 19 de diciembre de 2000, y con los votos favorables del Grupo Parlamentario Popular.

V. CONCLUSIONES

Este capítulo ha analizado el despliegue de la estrategia de expansión del conflicto y la búsqueda de aliados, con el objeto de atraer la atención de los responsables públicos y conseguir la entrada del problema de los investigadores en formación en la agenda gubernamental. Dicho objetivo se consiguió en apenas ocho meses después de la constitución de la Federación, en abril de 2000. Clave para ello fue la relativa facilidad – con acciones poco costosas – con que se atrajo la atención de los medios de comunicación, tanto especializados como generalistas. La explicación ha hecho énfasis, sobre todo, en la habilidad de la FJI para explotar un contexto de oportunidad favorable (creciente interés en los temas relacionados con la I+D y creación del MCYT), articulando un mensaje atractivo adaptado a las reglas particulares que rigen el funcionamiento de la arena mediática.

Los mismos factores intervinieron en la captación de apoyos dentro del colectivo profesional académico-investigador, con los sindicatos y el ámbito de la Unión Europea. En la arena académica-investigadora, la FJI enlazó su discurso con el descontento entre los investigadores con la política del Gobierno del PP. Estos apoyos – donde destacaría el ofrecido por la comisión sectorial de vicerrectores de investigación de la CRUE – se limitarían al reconocimiento del problema y la necesidad de resolverlo, en tanto que las posiciones respecto a dicha solución – salvo excepciones como la de la API del CSIC – discreparían de las de la FJI al ligarse fundamentalmente al diseño y planificación de la carrera investigadora más que a un cambio en el tipo de instrumento utilizado en la etapa de formación investigadora. Por su parte, la articulación de las demandas de la FJI en términos sociolaborales facilitaría el apoyo sindical, sobre todo de CCOO, organización que ya en el pasado había expresado su interés por la situación de los investigadores en formación. En el ámbito de la Unión Europea, Eurodoc – organización a cuyo nacimiento la Federación contribuyó de forma decisiva – serviría de instrumento para consolidar en la Comisión la idea de la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo de los investigadores en formación y promover el oportuno reconocimiento.

La FJI también consiguió con éxito atraer la atención de los partidos en las arenas parlamentarias estatales y autonómicas. La construcción positiva de la imagen pública del colectivo y la incidencia del problema en uno de los ejes supuestamente prioritarios en la política del ejecutivo central, abrió a los partidos de la oposición la oportunidad estratégica para utilizar el problema de los investigadores en formación como instrumento de crítica y desgaste. En este sentido, el apoyo por parte de algunas formaciones políticas – en concreto, PSOE y CiU – se basaría en una lógica consecuencialista, perdurando las discrepancias de fondo con la FJI en el diagnóstico y las propuestas de solución. En otros casos – el más evidente, el de IU – el apoyo estuvo acompañado de una plena coincidencia en los discursos y posiciones.

El capítulo también ha mostrado el papel central desempeñado por los emprendedores políticos en la expansión del conflicto, sobre todo en la arena parlamentaria, donde desarrollarían una serie de acciones que permitirían la entrada del asunto en la agenda gubernamental estatal, así como en la de varias comunidades autónomas. Estos emprendedores actuarán de forma autónoma respecto a la FJI, a partir de motivaciones intrínsecas. En conexión con esto, también se ha mostrado la importancia para el éxito de aquellas acciones de la capacidad para explotar estratégicamente las oportunidades ofrecidas por las reglas de funcionamiento parlamentario – aspecto clave, por ejemplo, en el diseño de la estrategia de IU en los parlamentos autonómicos.

Otro aspecto destacado en las páginas de este capítulo ha sido el de la importancia de los procesos de permeabilidad entre diferentes arenas de acción. Por un lado, la entrada del asunto en la agenda parlamentaria se produciría gracias a la atención suscitada previamente por el problema en la arena pública/mediática que, a su vez, atraería la de actores dentro de la arena parlamentaria que verían en este asunto una oportunidad para aprovecharlo en la competencia partidaria. Por otro lado, la estrategia de expansión del problema diseñada en IU se fundará, precisamente, en la estructura territorial de esta formación política, así como en las oportunidades de trasvase entre las arenas parlamentarias estatal y autonómicas, y entre éstas y los respectivos subsistemas de decisión de la política, ofrecidas por la estructura institucional de la organización territorial del Estado.

CAPÍTULO 6. CONTENCIÓN DEL CONFLICTO Y PROCESOS DE ADAPTACIÓN Y APRENDIZAJE

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos criticados en los enfoques de referencia vistos en el capítulo teórico era que cada uno privilegiaba en la explicación del cambio en las políticas un tipo concreto de vector causal – factores ambientales en la TCM, el comportamiento estratégico de los emprendedores en la PET, mientras que el ACF se centraba en dos fundamentalmente, los procesos de aprendizaje y los impactos exógenos en el subsistema. En cambio, ninguno de estos enfoques consideraba las posibles interacciones que se producen entre esos vectores. Una de las ventajas del marco teórico-conceptual propuesto es que permite tener en cuenta esas interacciones. Así, los procesos de expansión del conflicto puede dar lugar a la activación a procesos de aprendizaje y adaptación dentro del subsistema que, con el tiempo, desemboquen en cambios en el diseño de la política – mecanismo de cambio endógeno. En concreto, este capítulo se centra en la activación de esos procesos de aprendizaje, claves en los cambios posteriores en la política, que se abordan en el siguiente.

No obstante, el aprendizaje no es el único tipo de respuesta dentro del subsistema que la expansión del conflicto puede activar. Otra posibilidad es que los responsables de la política, ante la imposibilidad de ignorar las demandas de cambio y el rechazo a las medidas alternativas propuestas, traten de contener el conflicto con concesiones que impliquen sólo una leve modificación del statu quo. Esta será, precisamente, la primera opción escogida por los responsables del Gobierno central y que, como se verá en las próximas páginas, sólo contribuirá a fortalecer la protesta.

El siguiente epígrafe se ocupa de estas primeras reacciones para contener el conflicto, tanto en la Administración General del Estado – básicamente, en el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCYT) y en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) – como en las administraciones autonómicas. Después, en el capítulo se analizan los procesos de aprendizaje que la expansión del conflicto impulsada por la FJI acabaría desencadenando dentro de varios de estos subsistemas y que, después, se convertirían en elemento clave para explicar los cambios que el diseño de la política de formación de investigadores experimentará entre 2002 y 2006, y que se abordarán en el siguiente capítulo.

II. RESPUESTAS INICIALES DE LOS RESPONSABLES A LAS DEMANDAS DE LA FJI

II.1. Las posiciones iniciales del MCYT y del MECD: los argumentos para oponerse al cambio en la política

La reorganización ministerial tras las elecciones generales de 2000 atribuía al nuevo MCYT las competencias hasta entonces ejercidas por el MEC (ahora MECD) en materia de formación de investigadores.¹ No obstante, en el diseño ministerial definitivo

¹ Artículo 5 del Real Decreto 557/2000, de 27 de abril, de reestructuración de los Departamentos ministeriales (BOE 28/04/2000).

el MCYT sólo asumiría estas competencias parcialmente², limitadas a la gestión por la Dirección General de Investigación (DGI) de las becas predoctorales correspondientes al anterior Programa Nacional de Formación de Personal Investigador (FPI), del reducido cupo de becas en organismos internacionales y del subprograma de intercambio de personal investigador entre industrias y centro de investigación del Plan Nacional de I+D+I. En el MECD, en cambio, dentro de la Dirección General de Universidades³, quedaría la gestión del subprograma de Formación y Perfeccionamiento de Doctores susceptibles de ser incorporados al Sistema Público de Profesorado, que incluía las becas predoctorales (FPU) del anterior Programa Sectorial de Formación de Profesorado y Perfeccionamiento del Personal Investigador, así como casi todas las becas postdoctorales en el extranjero (CICYT 2002).

Desde un punto de vista cuantitativo, esta estructura suponía la paradoja de que, pese a la prevalencia del MCYT como ministerio responsable de la política científica, el MECD acabó gestionando la parte más importante de política de formación de investigadores del Estado.⁴ Sin embargo, la mayor visibilidad institucional del MCYT como ministerio competente en el diseño de la política científica haría que el MECD quedase en un segundo plano como objetivo de las protestas de la FJI.

Las posiciones de los responsables de cada uno de estos subsistemas en los primeros momentos de la movilización de la FJI apenas diferían entre sí. Por un lado, no existía percepción de la situación de los investigadores en formación como problema, en relación con la demanda de reconocimiento como trabajadores, de los correspondientes derechos laborales y la sustitución de las becas por contratos.⁵ En su primera referencia al problema – en respuesta a la pregunta del senador Varela sobre si el Gobierno iba a adoptar alguna medida en relación al problema del colectivo – ministra de Ciencia y Tecnología subrayaba su postura contraria a la laboralización de los investigadores en formación. No obstante, admitía también la necesidad de evitar el mal uso de las becas de investigación y de mejorar las condiciones en las que los becarios desarrollaban su actividad.⁶ Por su parte, confirmando la apuesta del Gobierno por la continuidad de la política, el secretario de Estado de Política Científica, Ramón Marimón, señalaba en una

² Artículo 4.5, Real Decreto 1451/2000, de 28 de julio, de desarrollo de la estructura orgánica básica del Ministerio de Ciencia y Tecnología (BOE 29/07/2000).

³ Artículo 6, Real Decreto 1331/2000, de 7 de julio, que desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (BOE 08/07/2000); y Real Decreto 1451/2000, de 28 de julio, que desarrolla la estructura del Ministerio de Ciencia y Tecnología (BOE 29/07/2000).

⁴ Así, por ejemplo, en 2000, el número de becas FPI activas era de 1516, frente a las 2121 FPU. Véase CICYT (2002).

⁵ Según el director general de Investigación del MCYT en ese momento: “Los predoctorales, que son cuatro años, y nada más acabar la carrera, que esos cuatro años sea tan importante el tener Seguridad Social, no lo entendía demasiado, y sigo sin entenderlo.(...) Yo esa parte no la entiendo. Porque el mundo de la investigación, o sea, el ser un becario de investigación, yo sigo pensando que no es un trabajo, yo nunca me he sentido un trabajador” (Hermenegildo, entrevista 10/02/2005).

Y en términos similares se pronunciaba el director general de Universidades del MEC: “Desde el punto de vista de filosofía no compartía, ni comparto ahora, la gran reivindicación de los becarios, la de la contratación, o sea considerar que es un trabajador... Una beca es una beca, y un contrato laboral es un contrato laboral, y son dos cosas muy diferentes.” (Crespo, entrevista 11/02/2004).

⁶ “(N)o creo que finalmente se llegue a una situación en la que este personal se considere en la práctica como laboral; otra cosa es su protección desde el punto de vista de la seguridad social; es una discusión que está sobre la mesa, pero no estamos convencidos de que sea la mejor vía. Es una alternativa, pero como saben, existen otros modelos. Lo que sí se ha de dar es seguridad a la situación personal de los becarios, que no sean temporales encubiertos – entre comillas – en cuanto a su condición personal y profesional.” (DS-Senado, Comisión de Ciencia y Tecnología, num. 37, 22/06/2000).

comparecencia ante la Comisión de Ciencia y Tecnología del Senado, en octubre del mismo año, que “nos parece importante que la figura del becario continúe existiendo y desarrollándose en este país (...) Es una figura temporal, transitoria y considero importante que lo siga siendo.”⁷

Sobre las razones subyacentes a esta postura respecto a las demandas de la FJI, aparecían las mismas líneas argumentales expuestas en el capítulo anterior al analizar las posiciones de los parlamentarios del PP – algo nada sorprendente, teniendo en cuenta el papel de éstos de soporte para las políticas del Gobierno: alto coste económico de la introducción de la Seguridad Social, que se disparaba en el caso de los contratos⁸; consecuencias negativas en el plano práctico de la sustitución de las becas por contratos – la rigidez para el funcionamiento del sistema investigador, imposibilidad de cumplir las expectativas de estabilidad que los contratos abrirían, la inexistencia [sic] de este instrumento en otros países, problemas técnicos relacionados con la implementación de los contratos en el extranjero para los postdoctorales, o la suficiente cobertura sanitaria⁹ y social proporcionada por los seguros privados de las becas.¹⁰

Pero, por encima de estas razones prácticas o económicas, existía una resistencia fundamental, derivada de las creencias básicas sobre la naturaleza del proceso y de la población objetivo, como señalaba explícitamente la subdirectora general a cargo de la

⁷ DS-Senado, núm. 47, 16/10/2000.

⁸ “Porque hay que entender el coste que tiene eso. Hacer que las becas sean contratos, que tengan Seguridad Social cuesta exactamente el doble (...) O sea, el conceder eso significaría que habría que reducir a la mitad las becas. Y me decían: ‘No, no, aumentad al doble el presupuesto’. ‘Ya pero [les contestaba], es que tenéis que ser realistas. Estamos trabajando con un presupuesto dado. Si tenemos el mismo presupuesto, entonces vale la pena preguntarse si queréis tener Seguridad Social o que hayan el doble de becas. Porque preguntadles a los que se les dice que no, que no les damos becas, qué les parece. Ya veréis como esos sí que votan porque déjate de Seguridad Social y que me den una beca” (Hermenegildo, entrevista 10/02/2005).

“Un contrato de trabajo te supone... Ahí el coste era de tal calibre, que hubiéramos reducido a la cuarta parte las becas.” (Jerez, entrevista 20/02/2004)

⁹ También aparece en la contestación del Gobierno antes mencionada (BOCG-Senado, núm. 51, de 08/09/2000)

¹⁰ Algunos ejemplos de estos argumentos en las subdirectoras generales a cargo de la política en el MCYT y el MECD:

“Tú estás formando a unas personas. Si tú tienes un contrato de trabajo, tienes un sitio donde meterlas, y puedes continuar con ellas. Y hoy por hoy, hace dos años, no teníamos dónde meter a toda esa serie de becarios. Había salido la LOU, pero había restricciones. Y además había gente que estaba ya en la universidad... y eso es complicado” (Jerez, entrevista 20/02/2004)

“Recién terminada la carrera, tú pones un contrato de trabajo, y terminas siendo un funcionario de a pie, solamente que trabajando (entre comillas) en investigación. Y terminas siendo el acólito del que te está dirigiendo la tesis, porque sabes que si no, en cualquier momento, o haces esto, o el contrato de trabajo que se te va al garete (...) Yo creo que en ningún país se hace contrato a personas que están en período de formación.” (Jerez, entrevista 20/02/2004)

“Nuestros becarios postdoctorales, la inmensa mayoría, iban al extranjero. Entonces, un contrato en el extranjero, es complicadísimo. (...). Ya teníamos problemas con los becarios de postgrado que estaban en el extranjero (...) y en los postdoctorales, lo de los contratos era inviable.” (Peñacoba, entrevista 22/09/2004)

“La cuestión surgió, la reivindicación de los ‘precarios’, en que se les diera las condiciones de Seguridad Social. Claro, la asistencia sanitaria la tenían cubierta por un seguro privado, salvo las medicinas, puesto que en cobertura sanitaria lo único que tenían de mejora era el pago de las medicinas que sufragaba la Seguridad Social. Pero a ellos les interesaba sobre todo el desempleo y la cotización para percepciones de pensiones y de invalidez.” (Peñacoba, entrevista 22/09/2004)

política en el MECD, para quien “el problema no era de tipo económico” ni tampoco “técnico”, sino *un problema “conceptual”*.¹¹

De este modo, el principal argumento para negar el reconocimiento legal de la condición del investigador en formación como trabajador sería el énfasis en la naturaleza formativa del período y, por tanto, en la condición de aquél como ‘estudiante’.¹² Así se reflejaría, por ejemplo, en la contestación del Gobierno en septiembre de 2000 a la pregunta escrita formulada por Varela, se señalaba que “(l)a formación del personal investigador se inicia a continuación de la finalización de los estudios de licenciatura o equivalentes en las carreras técnicas y se prolonga por un período de cuatro a seis años”, divididos entre la etapa predoctoral y la postdoctoral, en las que “la actividad del becario se enfoca exclusivamente a su formación con el objetivo de alcanzar el título de doctor y su plena capacitación para desarrollar su tarea como investigador.”¹³

Esta concepción tenía un importante respaldo jurídico. La definición formativa de la relación entre investigador en formación y entidad becante/formador implicaba en sí misma, de manera genérica y apriorística, la ausencia de las características propias de una relación laboral.¹⁴ En este sentido, junto con la falta de ajuste formal a los requisitos legales de la definición de una relación laboral, la consideración meramente formativa de esta etapa implicaba, además, el contemplar el uso del contrato como un elemento de distorsión en la consecución del objetivo formativo de la política.¹⁵

La creencia en el carácter formativo de la relación como asunción central del diseño de la política y su estrecha vinculación con un tipo de instrumento (la beca), ilustran claramente lo que se señaló en el capítulo teórico sobre la interrelación entre los componentes del diseño de la política y la no existencia de elementos de éste *a priori* más importantes que otros. Por otro lado, demuestra también la importancia de la

¹¹ “El principal problema no era de tipo económico. (...) Técnico... seguro que habría habido soluciones. A mí, mi principal problema, y del Ministerio de Educación, era conceptual. Estábamos en que tuvieran la cobertura de la Seguridad Social, pero no necesariamente con la forma de contrato” (Peñacoba, entrevista 22/09/2004).

¹² Como señalaban la entonces subdirectora general de Formación y Movilidad del Personal Investigador del MCYT en referencia a la visión de la cuestión dentro del ministerio: “Las personas que estaban al frente de esta área tenían mucho interés. Pero no, tenían muy claro...precisamente eran todos catedráticos, y tenían muchos becarios, y tenían clarísimo que contrato de trabajo bajo ningún concepto. Es que trataron de mejorar las condiciones, pero como becarios, como personal e formación. Que eran personal en formación, ellos nunca se apearon del burro.(...) En el ministerio se tenía claro que [los contratos] era imposible.(...) Yo entiendo que es un periodo de formación y que no todo el mundo está dispuesto a ello. Pero es un período de formación, por eso te becan.” (Jerez, entrevista 20/02/2004)

¹³ BOCG-Senado, núm. 51, 08/09/2000

¹⁴ Así se observa en la misma contestación del Gobierno: “Debido a los aspectos formativos de este período y teniendo presente, por un lado, la inexistencia de vínculo contractual laboral de tales beneficiarios de becas de formación y, por otro, los requisitos exigidos por el artículo 97 de la Ley General de la Seguridad Social, sobre laboralidad, dependencia y ajenidad de la relación contractual, ha de concluirse que, actualmente, no resulta posible la integración del mencionado personal en dicho régimen.” Como se ha mostrado en páginas anteriores, el portavoz del PP en la Comisión de Ciencia y Tecnología del Congreso volvería a utilizar este argumento durante el debate de la PNL de IU analizada más arriba.

¹⁵ “Un contrato desvirtuaba el carácter de formación de la beca, aparte de la pérdida de independencia del becario. La beca era del estudiante, no de la universidad. Caso de que cambiase de centro de investigación, se llevaba la beca con él, lo cuál le daba una cierta independencia respecto de personas que teóricamente podrían tener un poder de coacción sobre él. La beca era suya, y su relación con el ministerio era directa. Con el contrato habrían pasado a depender del su superior jerárquico o responsable, que sería el rector.” (Peñacoba, entrevista 22/09/2004)

influencia de las creencias de los participantes en la situación de acción. En este caso, además, se revela el mecanismo de retroalimentación positiva asociado a la continuidad de una política y la reproducción de las asunciones implícitas en los elementos nucleares de su diseño, en este caso vinculado a las experiencias de socialización en ese mismo diseño de sus responsables. Aquí cabe señalar la coincidencia en los directores generales de Investigación y Universidades en el recuerdo positivo de su experiencia como becario de investigación.¹⁶

II.2. La contención de la protesta por el MCYT: apaciguamiento simbólico y ataque

El MCYT constituiría el blanco principal de las protestas de la FJI – pese a que el MECD gestionaba la mayor parte del presupuesto en materia de política de formación y perfeccionamiento de investigadores. Dado que tras la aprobación de la moción de CiU en el Senado, en diciembre de 2000, era ya imposible ignorar el problema y evitar su entrada en la entrada gubernamental, los responsables del MCYT optarían por poner en marcha medidas de ‘apaciguamiento simbólico’ para contener el conflicto (Cobb y Ross 1997, 29 y ss.).

Este tipo de estrategias incluye, entre otras, medidas ‘de fachada’ (*tokenism*) dirigidas a dar solución a algunos aspectos superficiales del problema según las preferencias de los proponentes del cambio en la política. Con ello, los responsables públicos escenifican su interés y compromiso, pero evitando que el cambio amenace el statu quo (Cobb y Ross 1997, 36). En este sentido, una de las primeras acciones del MCYT para contener la protesta fue la introducción de mejoras en la convocatoria de becas FPI para 2001 – medidas que inicialmente no habían sido previstas, ya que ni la ministra ni el secretario de Estado de Política Científica las habían mencionado dentro de las prioridades de su departamento en sus primeras comparecencias parlamentarias.¹⁷

La principal fue el aumento del estipendio de las becas, que pasaron de 115000 pesetas mensuales los dos primeros años y 125000 los dos últimos, a 160000 pesetas durante los cuatro años – lo que suponía la recuperación de poder adquisitivo desde la

¹⁶ “Yo esa parte no la entiendo. Porque el mundo de la investigación, o sea, el ser un becario de investigación, yo sigo pensando que no es un trabajo, yo nunca me he sentido un trabajador. Ahora sí, ahora de profesor sí, porque doy clases, pero eso es otra cosa. Pero cuando era becario, cuando estaba en una universidad americana con una beca Fulbright estudiando, no me sentía un trabajador. Eso no quiere decir que no trabajara, trabajaba muchísimo y hacía muchas cosas, pero no me sentía un trabajador, no me sentía como alguien que estaba contratado y que si me despedían tenían que darme una indemnización. Nunca me pasó por la cabeza. Primero, porque no me iban a despedir, y si me despedían, era porque no servía para ese trabajo, porque no iba a sacar el doctorado. No es lo mismo que un trabajo. Uno entra, y se supone que lo que va a hacer es una tesis, y entonces lo que tiene que hacer es trabajar muy duro para hacer aportaciones, para sacar artículos y terminar la tesis. Y cuando termina la tesis, entonces, no es que le hayan echado, y que le tengan que dar una indemnización o el paro, es que está en otra fase y es que ahora tiene un doctorado y tiene que buscar trabajo.” (Hermenegildo, entrevista 10/02/2005)

“Yo he sido becario toda mi vida. Y mi carrera ha estado por la vía de las becas. He tenido todas las becas: la pre, la post, y la de reincorporación. Y en mi vida me he preocupado de saber si me cubrían o no me cubrían. Además, los sistemas de cobertura sanitaria que teníamos por las tarjetas que nos daban de las compañías de asistencia eran cojonudos [sic]. Por lo menos, en el extranjero teníamos mejor sistema de asistencia de cualquier ciudadano del país donde yo vivía” (Crespo, entrevista 11/02/2004).

¹⁷ DS-Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 37, de 21/06/2000, Comisión de Ciencia y Tecnología; DS-Senado, Comisiones, núm. 37, de 22/06/2000, Comisión de Ciencia y Tecnología; DS-Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 73, de 11/10/2000, Comisión de Ciencia y Tecnología; DS-Senado, Comisiones, núm. 47, de 16/10/2000, Comisión de Ciencia y Tecnología.

primera convocatoria del Plan FPI en 1968. También mejorarían algunas de las condiciones de disfrute de las becas, como el mantenimiento del estipendio – aunque reducido en un 75 por ciento – durante las interrupciones de la beca por embarazo y maternidad; o la ampliación en cuatro años (de tres a siete) del límite máximo de años desde la licenciatura para realizar la solicitud a las personas con que hubiesen estado al cuidado de hijos menores de cinco años, que hubiesen colaborado en ONG o trabajado en una empresa durante ese período adicional.¹⁸ Otra de las mejoras introducidas por el MCYT, fuera de las becas FPI, sería la admisión en la nueva convocatoria de proyectos de investigación del Plan Nacional de I+D+I de enero de 2001¹⁹ de la posibilidad de contratación laboral para tareas técnicas y sin contenido formativo de personal predoctoral con iguales condiciones de remuneración que los becarios FPI.

La estrategia de apaciguamiento simbólico puede implicar también una redefinición del problema con el que los oponentes al cambio buscan enmarcar el problema en términos más favorables para sus intereses, permitiendo soslayar las soluciones defendidas por los promotores del cambio en la política (Gusfield 1981; Cobb y Elder 1983; Rochefort y Cobb 1994). Un ejemplo es el artículo enviado por el secretario de Estado de Política Científica y Tecnológica, Ramón Marimón, al diario *ABC* una semana después de la primera gran manifestación de la FJI.²⁰ En él, el autor reconocía, por un lado, la existencia de un problema “real, incubado a lo largo de más de diez años, de nuestro sistema de ciencia y tecnología”, revelado por la protesta del colectivo. Sin embargo, los elementos del diagnóstico y el pronóstico en la definición diferirían completamente de los de la FJI.

En cuanto a las causas, Marimón situaba la raíz del problema, no tanto en el diseño específico de la política de formación, como en la configuración estructural de la carrera investigadora en España, y la falta de articulación en su seno de la etapa formativa. La protesta de la FJI era considerada, así, el “reflejo de la escasa capacidad del sistema para integrarlos [a los jóvenes investigadores]”, acompañado de un frecuente abuso de la figura del becario de investigación más allá de su estricta funcionalidad.²¹

¹⁸ Más novedades incluidas en esta convocatoria, aunque no directamente relacionadas con la situación del becario, serán: se amplía a dos el número de becas que el investigador principal (IP) puede dirigir simultáneamente de la convocatoria; aumenta la importancia del informe del IP en la evaluación de la Comisión de Selección: de 1 punto sobre 10 en la convocatoria de 2000 a 5 puntos sobre 10 en esta convocatoria. También se incluye en la convocatoria la correspondiente a los beneficios complementarios (estancias y desplazamientos) y aumenta el número de cartas de recomendación optativas, de dos a tres.

¹⁹ Orden de 31 de enero de 2001 (BOE de 2 de febrero).

²⁰ Ramón Marimón, “Una investigación competitiva”, *ABC* 09/02/2001.

²¹ En este sentido, en la contestación a una pregunta oral formulada por un senador del PP, la ministra había señalado lo siguiente: “Hay que reconocer que nuestro sistema de investigación ha utilizado en ocasiones la función del becario, por parte de los distintos actores, para cubrir actividades propias de otras etapas de la carrera del investigador. Este es, pues, un punto clave.” (DS-Senado, Pleno, núm. 32, 07/02/2001). Respecto a las dificultades de absorción del sistema, el secretario de Estado señalaría en sede parlamentaria que “(e)l grave problema que tiene nuestro país es que no se ha podido hacer frente a las becas y ayudas que conceden la Administración Central, las Comunidades Autónomas, los bancos y demás entidades; hay gente joven que ya ha empezado la carrera en investigación pero, por muchas razones, entre otras un problema de mayor maduración demográfica de las universidades, el sistema no ha absorbido la oferta. Lo cierto es que nos encontramos con una situación distorsionada de la carrera del investigador; es decir, existen personas que hacen bien su trabajo y que sólo han podido continuar su tarea mediante sucesivas becas.” (DS-Senado, Comisión de Ciencia y Tecnología, núm. 102 14/03/2001).

De este modo, el diseño de formación vigente se consideraba, de manera genérica, perfectamente válido. En este sentido, una parte importante del discurso estaba orientada, precisamente, a apuntalar la imagen positiva de la política de becas como elemento clave en su legitimación (Baumgartner y Jones 1993), con el propósito de contrarrestar el ataque sobre la misma por parte de la Federación en su estrategia de expansión del conflicto. En su argumentación en el artículo, Marimón interpretaba la propia protesta como una consecuencia indirecta del éxito de la política, una muestra “de la vitalidad de contar con un gran número de jóvenes dedicados a la investigación” y de que “no son pocos los recursos asignados por diversos organismos a becas de formación”.

Coincidiendo con la visión tradicional de la etapa de formación del investigador propia de la comunidad académica-investigadora (a la que el propio secretario de Estado pertenecía, como catedrático de Teoría Económica), Marimón justificaba la continuidad de la política de becas en el carácter “esencial” de la figura del becario y, “en particular, del becario predoctoral”, como un modo de “reforzar el período de formación, para que el propio investigador descubra si ésta es la carrera que quiere seguir y para la que se siente capacitado.” La “tarea principal” del becario predoctoral, pues, “no [sería] otra que su tesis doctoral”. Por otro lado, esta visión del investigador en formación como estudiante conectaba con la concepción de la política de becas desde el prisma tradicional de la función asistencial en el contexto de la política educativa. Así, Marimón se referirá a la “obligación de la sociedad de tratar a los becarios con la mayor dignidad y facilitar que se concentren en su tarea principal”.

En cuanto a los investigadores postdoctorales, la justificación del mantenimiento de las becas en esta etapa aparecía implícita al reconocer que la tesis “no supone la finalización del proceso de formación”, el cuál continúa con un “período de especialización (...) antes de una incorporación más definitiva en un centro de investigación, universidad o empresa.” Por otro lado, Marimón sólo se refería a la contratación de los doctores para su “incorporación”, supuestamente tras la etapa de formación.²² Por otra parte, el secretario de Estado consideraba la temporalidad de las becas como un incentivo necesario en la selectividad y riesgo inherente a la carrera investigadora. Además, su experiencia personal servía de refuerzo a este argumento, ya que él mismo se había formado dentro de este mismo modelo, en los Estados Unidos.²³

²² La consideración de la etapa postdoctoral como parte de la etapa formativa aparecía más clara si cabe en la contestación del Gobierno a una pregunta formulada por la diputada de IU, Presentación Urán, sobre las previsiones de sustitución de las becas de investigación por contratos. Ahí se describe de manera, si cabe, más clara, la estructura del proceso de formación investigadora:

“La formación de personal investigador se inicia a continuación de la finalización de los estudios de licenciatura, o equivalentes en las carreras técnicas, y se prolonga por un período de cuatro a seis años, dividido en dos etapas: la predoctoral, de aproximadamente cuatro años de duración, para la elaboración, presentación y defensa de una tesis doctoral, y la postdoctoral, de aproximadamente dos años, una vez obtenido el grado de doctor.” (BOCG-Congreso de los Diputados, núm. 221, 27/07/2001).

²³ Así, en una comparecencia parlamentaria pocos días después de la publicación del artículo, el secretario de Estado señalaba lo siguiente:

“[El becario de investigación] tiene que hacer la tesis en los cuatro años que dura la beca o el contrato, y su continuidad con otro tipo de contrato dependerá de que haga una buena tesis o no. No hay duda de que la carrera de investigación conlleva necesariamente un elemento de riesgo. *Yo mismo hice la tesis con una beca, pero podía haber optado por quedarme con el trabajo que tenía; sin embargo, decidí irme a Estados Unidos corriendo un riesgo que estoy muy contento de haber asumido. En ese sentido, nos parece erróneo que la sociedad garantice de antemano algo que no sabe cómo va a funcionar.*” (DS-Senado, Comisión de Ciencia y Tecnología, núm. 102, 14/03/2001).

Más allá del aplacamiento simbólico, Marimón recurría también al ataque directo a las pretensiones de la FJI (Cobb y Ross 1997, 29-31). Así, tildaba las demandas de contratación realizadas por la Federación de intento de formalizar desde el principio de la carrera investigadora el modelo “arcaico” de contrato implícito entre el becario y el director de tesis – “por el cual a cambio de realizar tareas de lo más diverso para el profesor o su laboratorio (...) éste garantizaba una plaza futura al subordinado” – impidiendo con ello “la incorporación de nuestras mejores mentes a la investigación”. Esta caracterización competitiva y meritocrática de la carrera investigadora servía de base para atacar la pretensión de que los investigadores en formación gozasen de contratos como cualquier otro trabajador, revelando la particular visión de la profesión investigadora como un ámbito social diferenciado.²⁴ La petición de contratos, pues, implicaba para Marimón un ejercicio de “demagogia” que, además, conllevaba una formalización del contrato endogámico que perjudicaría los intereses generales del desarrollo del sistema científico-académico español.²⁵

En definitiva, en el artículo publicado en *ABC*, el secretario de Estado negaba que “el camino adecuado [para solucionar el problema fuese] el eliminar figuras, como la del becario, o asimilar, aún más, la carrera del investigador a la funcionarial.” Esta mención a la carrera funcionarial enlaza con el diagnóstico estructural del problema anteriormente señalado. En consonancia con éste, la solución propuesta desde el MCYT consistiría en “redefinir la carrera del investigador y darle un marco adecuado – legal y presupuestario”.

Junto a estos argumentos, los responsables del MCYT recurrirían frecuentemente a otros de tipo jurídico para contradecir la pretensión de laboralización de la FJI. Así, por ejemplo, en el informe enviado por la Dirección General de Investigación al Defensor del Pueblo como consecuencia de la queja presentada por miembros de la Federación en 2001, se señalaba que “lo que justifica que la actividad del becario no tenga la consideración de laboral”, además del carácter formativo del período, era que “la reglamentación actual de las becas [no conllevaba] un vínculo contractual laboral de los beneficiarios de dichas becas de formación con el centro al que queden adscritos”.²⁶

No obstante, estas primeras respuestas de los responsables del MCYT para contener el problema no sólo fueron ineficaces, sino que, como se vio en el capítulo anterior, contribuyeron a alimentar la protesta. Así, por ejemplo, las mejoras en los programas FPI generarían un sentimiento de agravio entre los investigadores becados por otros programas – fundamentalmente, los FPU dependientes del MECD –, estimulando la participación en la primera manifestación masiva de febrero de 2001. Además, estas concesiones iniciales fueron presentadas por la FJI como prueba de la

²⁴ Según señalaba Marimón en *ABC*, los riesgos a los que un investigador debía enfrentarse “no son los que deben afrontar ‘todos los currantes’” – en referencia al eslogan coreado en la manifestación del 2 de febrero por la FJI, “(s)omos currantes / no somos estudiantes”.

²⁵ Las últimas líneas del artículo de Marimón son clarificadoras a este respecto: “No haríamos ningún favor a la ciencia española, ni a los jóvenes investigadores, si no reconociésemos la especificidad que tiene la carrera del investigador y de forma paternalista pretendiésemos que fuese el Estado – al fin y al cabo, los contribuyentes – quienes diesen garantías independientemente de los resultados.”

²⁶ Dirección General de Investigación (2001) “Informe sobre las becas de formación de personal investigador que gestiona el Ministerio de Ciencia y Tecnología”. Incluida en la carta del Defensor del Pueblo remitida el 12 de febrero de 2001, en respuesta a la queja presentada en marzo de 2000 por Agustín Izquierdo (<http://www.precarios.org/docs/defensor2.pdf>, disponible 30/10/2004).

viabilidad de la protesta y la posibilidad de conseguir cambios reales en la política, lo que también contribuyó a fortalecer organizacionalmente a la Federación.

II.3. Consecuencias inesperadas de la estrategia de contención: las tensiones entre el MCYT y el MECD

Por otra parte, las primeras medidas tomadas por el MCYT tendrían otra consecuencia no esperada, la de incrementar las tensiones con el MECD, que venían produciéndose desde el proceso de reorganización ministerial a mediados de 2000. La creación del MCYT y la asunción por éste de las competencias en materia de formación y perfeccionamiento de investigadores suponía para la Secretaría de Estado de Universidades la pérdida de las últimas competencias de gestión, tras los traspasos de la enseñanza universitaria a las comunidades autónomas durante la década de 1990. Tras una intensa negociación²⁷, el MECD logró al final conservar la gestión de la parte más importante de la política de formación estatal – los programas FPU y los postdoctorales. No obstante, estos desencuentros iniciales acabarían contaminando las relaciones posteriores entre ambos ministerios y afectaría de forma decisiva al devenir del proceso de cambio en la política.

El primer ejemplo de ello fue la convocatoria de becas FPI de 2001. Dado que el MECD gestionaba la parte más importante de la política de formación de investigadores la decisión del MCYT de subir los estipendios de las becas FPI en 2001 supuso un gran contratiempo para los responsables de aquél ministerio. Por un lado, deterioraba su imagen pública, ya que la mejora de las FPI creaba un evidente agravio comparativo respecto a los becarios FPU, alimentando el descontento de éstos. Por otro lado, en el plano de la gestión, la convocatoria del MCYT tuvo lugar apenas dos meses después de que el propio MECD hubiese publicado la convocatoria FPU²⁸ y cuando el presupuesto para 2001 estaba ya cerrado, lo que reducía drásticamente el margen de maniobra del ministerio para equiparar las dotaciones de las becas FPU – en ese momento, de 120.000 pesetas mensuales los dos primeros años (Crespo, entrevista 11/02/2004). Ello obligó al MECD, como medida provisional para reducir la presión externa de los becarios FPU, a convocar unas ayudas complementarias para gastos relacionados con el desarrollo de la tesis por un montante máximo de 480.000 pesetas, equivalente a la diferencia anual entre el estipendio resultante de una hipotética equiparación con las becas FPI y el vigente.²⁹

Pero lo que quizá contribuyó más al desencuentro entre ambos ministerios fue que el MCYT no coordinó su decisión con el MECD. Como señala la subdirectora general de Formación y Movilidad de este departamento, “[el MCYT] contó [con el MECD], en mi opinión, demasiado tarde.” (Peñacoba, entrevista 22/09/2004). Desde el MCYT, en cambio, el secretario de Estado de Política Científica justificaría en sede

²⁷ Como reconoce el entonces director general de Investigación: “Hubo un gran desencuentro entre los dos ministerios. (...) Nuestra relación era muy complicada, porque mi trabajo era quitarle al Ministerio de Educación todo. (...) Porque su situación [la del MECD] también era muy dura. Es decir, que el MECD había transferido las Universidades, y ahora le estaban quitando el Plan Nacional... Es que se quedaban sin presupuesto, es que no tenían nada (...) Ellos estaban luchando por la supervivencia, y había que entenderles. Luchaban con uñas y dientes. Y con todas las armas que tenían.” (Hermenegildo, entrevista 10/02/2005).

²⁸ Aparecida en el BOE de 21/11/2000.

²⁹ Convocatoria en BOE de 20/03/2001.

parlamentaria el procedimiento adoptado para la decisión en la urgencia del problema.³⁰ Por otro lado, desde el MECD también se acusaría a los responsables del MCYT de ceder innecesariamente ante las presiones de la FJI y mostrarse demasiado receptivos (Crespo, entrevista 11/02/2004).³¹

En la base de estos comportamientos y diferentes estilos estaba, fundamentalmente, una diferente comprensión de la lógica de la actividad político-administrativa. Así, desde el MECD se achacaba el comportamiento de los responsables del MCYT a su falta de experiencia y desconocimiento de la administración y su funcionamiento (Crespo, entrevista 11/02/2004).³² Por su parte, éstos reconocerían también las dificultades que tuvieron para comprender los aspectos políticos inherentes a la actividad administrativa y la prevalencia en su actuación de una lógica racionalizante y tecnocrática.³³

Estos desencuentros entre responsables ministeriales volverían a producirse posteriormente y afectarían de manera decisiva al devenir del proceso de cambio, tal y como se verá más abajo en este capítulo, así como en el siguiente.

³⁰ “[El MCYT está] desarrollando una iniciativa de coordinación y homogeneización de las condiciones de las distintas becas de la Administración central, y también llevamos, como he dicho, aunque son temas en discusión con las comunidades y con las universidades, lo relacionado con recursos humanos y la carrera del investigador. Aunque la coordinación es crucial e importante, no podíamos esperar en la primera convocatoria de este Ministerio a que todo se hubiese concretado (estamos hablando de más de 55 tipos de contratos y becas); por lo que nos ha parecido que teníamos que empezar a actuar.” (DS-Congreso de los Diputados, Comisión de Ciencia y Tecnología, núm. 151, 15/02/2001).

³¹ Así, según los testimonios disponibles en la lista de Precarios-estatal, desde la manifestación del 2 de Febrero hasta mayo de 2002, los representantes de la FJI se reuniría en cinco ocasiones con altos cargos del MCYT, por dos con el MECD (véase la cronología en los anexos).

³² “(E)so [fue] un error (...) Desde el planteamiento del MCYT, ceder innecesariamente a las presiones (...) [José Real-Dato: ¿Y por qué el MCYT ha cedido con tanta rapidez a estas presiones?] Bueno, porque no tenía ninguna capacidad de decidir bien, ninguna experiencia de gestión. [inaudible] Pero bueno, y creo que cuando uno lleva más años trabajando en la Administración... Eso [las protestas de la FJI] no era ni un conflicto, era un miniconflicto.” (Crespo, entrevista 11/02/2004). La relación entre la receptividad del MCYT y la inexperiencia de sus responsables, así como el error estratégico que esto supuso, sería reconocidos *a posteriori* por la subdirectora general encargada en aquel momento de la política de becas de formación de investigadores del MCYT: “Los dos ministerios teníamos los mismos problemas. Quizá porque los de Ciencia y Tecnología que acababan de llegar tenían interés... (...) Pecamos en aquel momento de ser muy dialogantes (...) Éramos los que más nos preocupábamos y, sin embargo, éramos la cabeza de turco. La gente está acostumbrada a que no les hagan caso. Pero como tú hagas caso, te metes en el charco y vete porque te salpica. (...) La primera vez que fueron a la manifestación delante del ministerio [2 de febrero de 2001] (...) subieron dos [representantes de la FJI] a entregar una cosa. Recuerdo que estábamos sentados en el despacho del secretario de Estado y (...) les preguntó, ‘Pero bueno, ¿por qué a nosotros?’ ‘Porque sois los más accesibles’ [respondieron]. (...) Lo que te demuestra que, ante un problema de estos, procura evadirte.” (Jerez, entrevista 12/02/2004).

³³ Como señalaba el entonces director general de Investigación: “Nosotros teníamos mucha experiencia, habíamos estado todos fuera, dentro, en el sistema, en Estados Unidos, en Europa, y teníamos una idea bastante clara de lo que queríamos hacer e intentamos no hacerle caso demasiado, a nadie. Lo cual en la Administración es un error craso. Es decir, que si quieres que no haya ruido, no salir en los papeles, y tener a todo el mundo contento, entonces tienes que pasarte la vida negociando, y hablando mucho, y haciendo muchos consensos... Pero yo, personalmente veía que, como no me iba a dedicar a eso mucho tiempo y no quería pasarme años y años, si hacía eso no iba a hacer mucho. Por el consenso haces cuatro cosas. Entonces prefería montar un guirigay: no preguntar mucho, hacerlo todo. (...) Pero en nuestro caso, a mí me han dado una misión y como tengo años de experiencia, lo hago’. Consulto un poco, pero lo hago.” (Hermenegildo, entrevista 10/02/2005).

II.4. Contención del conflicto y permeabilidad horizontal en el ámbito autonómico

La incidencia de la primera manifestación de ámbito estatal, en febrero de 2001, así como el éxito en la expansión del conflicto en las arenas parlamentarias autonómicas, incrementarían las oportunidades de acceso a los responsables de la política de formación de investigadores de los gobiernos autonómicos, fundamentalmente allí donde existían asociaciones miembro de la FJI.³⁴ No obstante, la receptividad a las demandas de la Federación de los responsables en estas comunidades (salvo excepciones, como se verá en el caso de Aragón) sería limitada. En general, las comunidades autónomas mantendrían una actitud reticente a introducir cambios sustantivos en la política – el principal, la sustitución de las becas por contratos laborales – que pudieran satisfacer de alguna forma las principales reivindicaciones de la FJI. Independientemente del color político del gobierno, al igual que la Administración central, y ante la imposibilidad de ignorar las demandas, los ejecutivos autonómicos tratarán de contener la protesta mediante medidas de apaciguamiento simbólico.

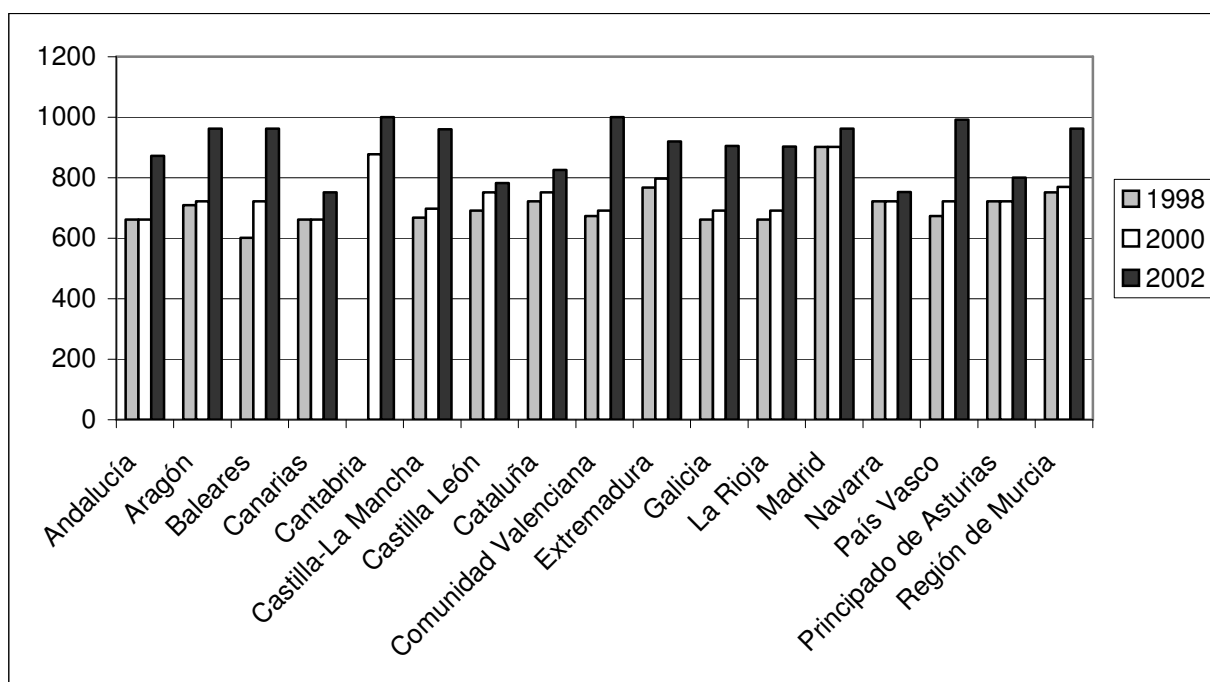
La principal será la redefinición del problema desde una perspectiva estructural, relacionándolo con la necesidad de una adecuada definición de la carrera investigadora. Ello implicaba, además, desplazar la responsabilidad de la solución del problema desde la arena autonómica al ámbito competencial del Gobierno central. Esta estrategia tendría especial predicamento en las comunidades gobernadas por el PSOE (Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Baleares y Extremadura) (López Pérez, entrevista 03/12/2004; Gracia, entrevista 23/09/2004), ya que, aparte de contener las demandas dirigidas a la administración regional, permitía convertirlas en herramienta de oposición partidista frente al ejecutivo del PP en Madrid.

Dentro de la estrategia de apaciguamiento simbólico, en las convocatorias publicadas durante 2001 y 2002, la mayoría de gobiernos autonómicos introducirían mejoras en las condiciones de las becas, como muestra el gráfico 1 en relación con los estipendios. En nueve comunidades autónomas (Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Galicia, La Rioja, País Vasco y la Región de Murcia) el incremento de la dotación económica mensual entre estos años superó el 20 por ciento, mientras que entre 1997 y 2001 el promedio de incremento nominal anual había sido del 1,46 por ciento, con crecimiento nulo en algunas comunidades (Comunidad Valenciana, Aragón, Principado de Asturias o Castilla y León).

Al igual que en los programas estatales, entre 2001 y 2002 algunos programas autonómicos experimentarían también otras mejoras incrementales de tipo cualitativo en las condiciones de disfrute de las becas, como la inclusión explícita de la maternidad como causa de interrupción de la beca recuperable – en Castilla-La Mancha, Navarra o País Vasco; o, allí donde dicha posibilidad se reconocía anteriormente, el mantenimiento del estipendio durante la baja (reducido un 75 por ciento en Galicia o Extremadura, sin reducción en los casos de Baleares, Castilla y León, Cataluña o Madrid). Incluso, en Castilla y León y Madrid, en 2002, se incluyó también la posibilidad de interrupción de la baja por paternidad.

³⁴ Así, según los mensajes registrados en la lista de correo de Precarios-estatal, se producirían contactos con los responsables de las siguientes autonomías: Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid y País Vasco.

Gráfico 1. Cuantía del estipendios de las becas predoctorales de formación de investigadores (euros nominales)



Nota: Los datos corresponden a la cuantía en el primer año de beca que aparece en la convocatoria publicada en el año correspondiente. En todos los casos, este primer año puede coincidir con el inicio de los cursos de doctorado, salvo en Galicia y Navarra, donde las becas de formación investigadora sólo se conceden una vez obtenido el Diploma de Estudios Avanzados, y cuya duración se limitaba a dos años (frente a los cuatro del resto). Los programas escogidos corresponden a los generales de formación de personal investigador en cada comunidad autónoma gestionados por la consejería o departamento competente en materia de investigación. La única excepción es Cantabria, donde los datos corresponden a las becas en el área biomédica convocadas por la Fundación ‘Marqués de Valdecilla’.

Las protestas y presiones de la FJI y sus organizaciones a nivel autonómico no explican por completo estos cambios incrementales, ya que también se produjeron en comunidades autónomas donde la Federación carecía de estructura organizativa, como Castilla-La Mancha, La Rioja o la Región de Murcia.³⁵ Ello indica la importancia de los procesos de permeabilidad horizontal entre subsistemas como vector explicativo de estos cambios. En el capítulo tres se señaló cómo las políticas de formación de investigadores en las comunidades autónomas tomaban como referencia las condiciones establecidas en los programas estatales y cómo también, en muchos casos, competían con éstos en cuanto a las condiciones con el objeto de prestigiar la política regional. En este sentido, resulta plausible argumentar que los responsables de las comunidades

³⁵ Hay que señalar que en La Rioja existía desde hacía tiempo AITRI (Asociación de Investigadores y Tecnólogos de La Rioja), que funcionaba más como asociación cultural que como organización representante de intereses colectivos. En este sentido, la FJI mantuvo contactos con AITRI para su integración, sin que ésta llegara a producirse.

autónomas estuvieron influidos por las mejoras en las condiciones introducidas en las convocatorias estatales durante 2001.³⁶

A esta permeabilidad contribuirían las reuniones en el seno del Consejo General de Ciencia y Tecnología (el órgano contemplado en la Ley de la Ciencia para promover la coordinación entre la Administración estatal y las autonómicas), foro en el que se discutiría la situación de los investigadores en formación (Solís, entrevista 04/02/2004) y donde, en uno de los grupos de trabajo creados en su seno, en mayo de 2001, los responsables autonómicos concluyeron que era necesario mejorar la situación de los becarios de investigación y definir la carrera investigadora.³⁷ Otra fuente de permeabilidad al margen del Consejo General eran los procesos de coordinación entre los responsables de comunidades gobernadas por el mismo partido, como era el caso del PSOE (Gracia, entrevista 23/09/2004). No obstante, estos procesos tendrían un alcance limitado, como demostraría posteriormente en el caso de Aragón y los cambios introducidos en su política durante 2002.

En definitiva, los cambios en el ámbito autonómico serían resultado de la confluencia diferentes mecanismos. La expansión del conflicto promovida por la FJI, unida al cambio endógeno que provocó en la política en el nivel estatal, acabaría activando también el mecanismo de cambio endógeno en los subsistemas regionales, donde sus responsables utilizarían la información generada en otras arenas y su impacto en la situación de acción en cada comunidad como base para la decisión. Al igual que había sucedido con el MECD respecto a la convocatoria del MCYT, el aumento de las diferencias relativas entre las condiciones de los programas estatales y autonómicos amenazaba con minar el prestigio y la competitividad de éstos, al tiempo que contribuía a crear (o magnificar, según el caso) una situación de agravio comparativo entre los becarios de los gobiernos autonómicos y los del Estado o de otras comunidades autónomas, con el riesgo que ello implicaba de alimentar el proceso de movilización – particularmente en las comunidades donde la FJI se mostraba activa. De este modo, las mejoras incrementales en las becas FPI y FPU establecerían un nuevo estándar para los programas autonómicos, a los que éstos tuvieron que adaptarse en la medida de sus posibilidades.

³⁶ En relación con los cambios cualitativos en el tratamiento de las interrupciones por maternidad, el mantenimiento de la percepción del estipendio (aunque reducido a un 75 por ciento) había sido introducido por el MECD en la convocatoria de noviembre de 2000 de las becas FPU, mejora luego adoptada por el MCYT en la convocatoria FPI de enero de 2001. En la de 2002, la dotación se percibiría íntegra durante el período.

³⁷ Esta reunión es mencionada por el portavoz del grupo parlamentario de IU en la Junta General del Principado de Asturias en el debate de la PL presentada por su grupo. Dicha información, según aquél, le había sido transmitida desde el propio Gobierno del Principado (DS-Junta General del Principado de Asturias, núm. 152, 16/05/2002). Este intento de coordinación es corroborado por el Secretario del Plan Andaluz de Investigación: “Hubo un momento en que (...) se intentó, dentro del Consejo General de Ciencia y Tecnología, en política de formación, de que llegáramos a un acuerdo, a un consenso, a la hora de fijar cuantías unificadas en todas las comunidades, de las condiciones, se habló del Estatuto del Becario” (Solís, 04/02/2004).

III. RESULTADOS INESPERADOS DE LA CONTENCIÓN DEL CONFLICTO: EL PAPEL DE LOS FOROS DE EXPERTOS Y DE NEGOCIACIÓN Y LA PRODUCCIÓN DE NUEVAS ALTERNATIVAS

Otra de las medidas que los oponentes a la expansión del conflicto pueden articular para contenerlo es la creación de comisiones de estudio (Cobb y Ross 1997, 35-36). Su propósito sería difuminar y debilitar el impulso alcanzado por la protesta mientras se espera que estas comisiones ofrezcan una solución al problema satisfactoria para todas las partes. Junto con esta función, otra parte muy importante de la literatura – particularmente el ACF, dentro de los enfoques de referencia abordados en el capítulo teórico – se ha interesado en las condiciones en las que este tipo de arenas de acción (en adelante, foros) pueden convertirse en generadores de auténticas soluciones a las disputas entre distintas coaliciones de actores mediante procesos de aprendizaje mutuo (Sabatier y Zafonte 1997; Sabatier y Jenkins-Smith 1999; Leach y Sabatier 2005; Sabatier y Weible 2007).³⁸ De acuerdo con esto, la actividad de esos foros se superpondría a la de la arena de decisión del subsistema, y sus resultados tendrían un impacto directo en el cambio en el diseño de la política.

Aparte de estas dos tareas (como instrumentos de apaciguamiento simbólico y como arenas de negociación) estas arenas también pueden convertirse en instancias generadoras de información y conocimiento utilizable. De este modo, los foros negociadores no exitosos, o los creados simplemente para aplacar las demandas inmediatas de los promotores del cambio pueden, de manera no esperada, contribuir decisivamente al proceso de cambio de la política a través de las ideas y alternativas que ven la luz en su seno. Esto es, precisamente, lo que ocurrió en el caso de las comisiones creadas para estudiar y promover soluciones a las demandas de los investigadores en formación – el grupo de trabajo acordado en la reunión de la comisión de vicerrectores de investigación de la CRUE de octubre de 2000; la comisión de expertos creada por el MCYT para dar cumplimiento al mandato incluido en la moción de CiU aprobada en diciembre de 2000;³⁹ y el comité de expertos creado en 2001 por iniciativa de la Secretaría General de Universidades e Investigación de la Junta de Andalucía para cumplir con la PNL aprobada por el parlamento de esta comunidad en febrero.⁴⁰ Por su mayor importancia en el desarrollo de los acontecimientos, aquí se analizarán las dos comisiones de alcance estatal, que acabarían siendo conocidas dentro de la FJI,

³⁸ En este sentido, Sabatier y sus colaboradores se han interesado especialmente en las características institucionales de los foros que favorecen el aprendizaje. En principio, la atención se centró en los foros de expertos o profesionales (Sabatier y Zafonte 1997; Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 45), discusión que luego se extendió de manera más general a los foros de negociación (Leach y Sabatier 2005; Sabatier y Weible 2007, 206-207). Básicamente, en estos foros, representantes de las distintas partes enfrentadas en relación con un asunto o política, tratarían de llegar a acuerdos consensuados de suma positiva sobre el diseño de la política. Las características que deberían tener estos foros para ser exitosos serían: 1) formarse en situaciones en las que la continuidad del statu quo sea inaceptable para las distintas partes; 2) representatividad de todos los actores relevantes; 3) liderazgo neutral que ayude a la resolución de disputas internas; 4) decisiones basadas en el consenso; 5) financiación procedente de diferentes fuentes; 6) duración en el tiempo y compromiso de las partes; 7) carácter empírico de los asuntos tratados; 8) confianza entre las partes; 9) alternativas a la negociación poco atractivas (Sabatier y Weible 2007, 206-207).

³⁹ Recuérdese que dicha moción instaba al Gobierno a “tener acabado, en el plazo más breve posible, el estudio de las posibles alternativas para conseguir mejoras en la situación y en las posibilidades de formación de los becarios” (BOCG-Senado, núm. 122, 29/12/2000).

⁴⁰ BO-Parlamento de Andalucía, núm. 121, 27/03/2001. Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/1000> (disponible 31/10/2009).

respectivamente, como “comisión política de trabajo” (CPT), “comisión técnica de trabajo” (CTT).

III.1. La ‘comisión política de trabajo’ (CPT)

Si se tiene en cuenta la composición inicialmente prevista (dos representantes de los vicerrectores, dos de la FJI, dos de los ministerios implicados, dos de las comunidades autónomas y uno del CSIC)⁴¹ esta comisión se ajustaba en su diseño inicial a las características de un *foro negociador* – de ahí la denominación de ‘comisión política’. No obstante, antes incluso de su constitución en enero de 2001, los organizadores (los vicerrectores) dejaron claro que el propósito de la comisión era llegar a posicionamientos y propuestas comunes para mejorar la situación de los investigadores en formación que en ningún caso serían vinculantes políticamente.

Al final en la comisión sólo estarían presentes los representantes de los vicerrectores, de la FJI y de los dos ministerios.⁴² Por otro lado, el clima de tensión entre los dos departamentos (véase el epígrafe anterior) perjudicaría seriamente su funcionamiento, dando al traste con el objetivo inicialmente propuesto. Así, de las cinco reuniones inicialmente previstas, sólo se celebraron dos, y en ninguna de ellas estuvieron presentes al mismo tiempo las representantes del MCYT y el MECD.⁴³

Pese a esta corta trayectoria y los problemas internos, la CPT tendría un papel muy importante como arena para la generación y discusión de alternativas. Mientras las posiciones del MCYT y el MECD permanecían inamovibles respecto a la introducción de contratos laborales, los vicerrectores participantes⁴⁴ se mostraron más flexibles e introdujeron, ya desde la primera reunión, y por vez primera, la posibilidad de considerar de una fórmula intermedia en el ámbito predoctoral entre el sistema vigente de becas y su completa sustitución por contratos laborales desde el principio. En concreto, este sistema consistiría en distinguir durante el período habitualmente cubierto por la beca (cuatro años) dos etapas diferenciadas, utilizando la beca como instrumento en el primer período y el contrato durante el segundo.⁴⁵

En la segunda de las reuniones de la CPT se estableció como criterio delimitador entre ambas etapas la obtención del Diploma de Estudios Avanzados (DEA), momento a partir del cual se consideraría que el investigador en formación comenzaba a ser

⁴¹ Esta información aparece en un mensaje remitido por Teresa Sanchis a la lista creada para la comisión (ctt-precarios@egroups.com), tras una reunión con el vicerrector de Investigación de la Universidad de Barcelona, Marius Rubiralta, el 15 de noviembre de 2000.

⁴² Como se previó en un principio, por el MCYT estaría la subdirectora general de Formación y Movilidad del Personal Investigador, y por el MECD su homóloga para Becas y Ayudas para la Formación, Movilidad y Perfeccionamiento. Véase el mensaje resumen enviado por uno de los representantes de la FJI a la lista Precarios-estatal sobre la primera reunión (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/108>), disponible 28/10/2009).

⁴³ La primera reunión tendría lugar el 25 de enero (antes incluso de la primera gran manifestación) y la segunda el 22 de febrero. En relación con los problemas internos entre ministerios, uno de los vicerrectores participantes señala que “[la comisión] se disolvió porque no tenía ningún sentido. Cuando estaba una no había la otra, y era obvio que ninguna tenía interés en esta historia.(...) Voluntad política había muy poca.” (Zapata, entrevista 11/02/2004).

⁴⁴ Estos fueron: Rodolfo Miranda, de la Universidad Autónoma de Madrid; Marius Rubiralta, de la Universidad de Barcelona; y Agustín Zapata, de la Universidad Complutense de Madrid.

⁴⁵ Véase el mensaje resumen de la primera reunión, <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/108> (disponible 28/10/2009).

productivo y, por tanto, susceptible de no ser considerado exclusivamente como estudiante.⁴⁶ Teniendo en cuenta el hipotético ajuste del período de obtención del doctorado con la duración de la beca (cuatro años), la propuesta implicaba que los investigadores en formación fuesen becarios durante los dos primeros años – duración habitual de los cursos de doctorado y el período de investigación tutelada requeridos para la obtención del DEA – y contratados laborales en los dos últimos.

El resultado final sería, por tanto, la propuesta de un sistema híbrido de beca-contrato que se conocería desde entonces como modelo ‘2+2’.⁴⁷ Este diseño intermedio se convertiría, a partir de entonces, en una de las alternativas principales que los responsables públicos barajarían para responder a las demandas de mejora de la situación de los investigadores en formación, llegando a constituir, finalmente, el punto focal para el rediseño de la política con más aceptación entre políticos y miembros de la profesión científico-académica (véase posteriormente).

III.2. La ‘comisión técnica de trabajo’: el incómodo papel de los especialistas

Como se señaló en el capítulo anterior, la creación de esta comisión por el MCYT obedecía al mandato recibido de la Cámara alta en diciembre de 2000 para estudiar la situación de los investigadores en formación y proponer posibles soluciones. Al contrario que la CPT, dada la finalidad asignada, en su composición esta comisión se ajustaría al formato de ‘foro de expertos’ (de ahí la denominación de ‘comisión técnica’).⁴⁸ Aunque inicialmente se preveía que estuviese listo para mayo de 2001⁴⁹, el informe definitivo no vio la luz pública hasta finales de septiembre⁵⁰, después de tener que ser reelaborado por disconformidad del ministerio con un primer texto entregado.⁵¹

⁴⁶ Véase el mensaje resumen de la segunda reunión, <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/620> (disponible 28/10/2009).

⁴⁷ Aunque no existe constancia de que los miembros de la CPT lo tuviesen en mente al sacar la idea del 2+2, un modelo parecido existía ya desde 1990 en el Instituto Astrofísico de Canarias, que convocaba anualmente varias plazas de ‘astrofísico residente’. Véase Lourenso (2001).

⁴⁸ Los integrantes serían José Luis Piñar (catedrático de Derecho Administrativo, Universidad CEU-San Pablo), Eugenio Coronado (catedrático de Química Inorgánica, Universidad de Valencia) Juan José Moreno (catedrático de Lenguaje y Sistemas Informáticos, Universidad Politécnica de Madrid), Javier Ordóñez (catedrático de Historia de la Ciencia, UAM), Ángeles Heras, profesora titular de Química Física y anterior subdirectora general de Formación del Personal Investigador entre 1993 y 1996); Francisco Gracia (catedrático de Biología Celular y vicerrector de Investigación de la Universidad de Córdoba) y Tomás Frailé (secretario general del CSIC).

⁴⁹ Según afirmaciones del portavoz del PP, Juan Manuel Moreno Bonilla en la Comisión de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados, durante el debate de la PNL del PSOE relativa a la homogeneización de las becas predoctorales (DS-Congreso de los Diputados, núm. 196, 15/03/2001). Efectivamente, un primer informe se entregó al MCYT a finales de abril de 2001, según informó uno de sus miembros a un representante de la FJI (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/1359>, disponible 01/11/2009).

⁵⁰ Presentado por el secretario de Estado de Política Científica, Ramón Marimón, en comparecencia ante la Comisión de Ciencia y Tecnología del Senado (DS-Senado, Comisión de Ciencia y Tecnología, núm. 170, 27/09/2001). El documento sería publicado en enero de 2002 como anexo en la respuesta del Gobierno a una pregunta parlamentaria formulada por Presentación Urán (IU) sobre las “previsiones acerca de la mejora de la situación laboral de los becarios investigadores” (BOCG-Congreso de los Diputados, núm. 290, 04/01/2002).

⁵¹ En el mes de julio, en la contestación del Gobierno a una pregunta escrita formulada por Presentación Urán, del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, confirmaba la existencia de dicho “informe preliminar” (BOCG-Congreso, núm. 221, 27/07/2001. Según los miembros de la comisión entrevistados, el texto no aceptado criticaba, por ejemplo la división competencial en la política de formación de

En todo caso, como ha señalado alguno de los participantes y se desprende también del documento finalmente hecho público, el trabajo de la comisión fue más allá de lo demandado por la moción parlamentaria de estudio de la situación de los investigadores en formación, centrándose en el problema más general de la definición de una carrera investigadora.⁵²

El texto de este informe definitivo – con las salvedades que pueden hacerse respecto a su representatividad cuantitativa – puede considerarse un reflejo cualitativo de las ideas y posiciones de la profesión académico-investigadora en relación con la problemática de los investigadores en formación. Su análisis pormenorizado permite encontrar algunas claves importantes al respecto.

En la introducción al documento, la comisión se refería al diagnóstico general sobre el problema de absorción inherente al el sistema español de investigación que “genera doctores e investigadores de calidad en muchas áreas pero falta un marco jurídico y una carrera clara donde éstos puedan integrarse”, que daba como resultado la extensión de “la frustración entre los investigadores más jóvenes ante la falta de previsión de expectativas profesionales”.

De manera más específica, en relación a la situación de la política de formación de investigadores, el texto se refería, en primer lugar, a la “falta de previsión en las convocatorias de becas”, que incluía entre sus manifestaciones negativas la “opacidad en la oferta de ayudas disponibles”, “discrepancias importantes en los criterios de evaluación”, “rivalidad y falta de coordinación entre los organismos y una dispersión en las fechas de las convocatorias”, consecuencia, en definitiva, de la ausencia de una planificación estratégica. Como medida para atacar este problema, se recomendaba la existencia de “una convocatoria única anual” (en octubre, “de manera que todas las becas predoctorales estuvieran adjudicadas y operativas el primero de cada año”), con “un único impreso de solicitud y un proceso de evaluación homogéneo y transparente, de todas becas predoctorales que se financien desde los presupuestos generales del Estado, cualquiera que sea el ministerio u organismo que las convoque”, así como “un sistema unificado de gestión de todas las becas convocadas por los organismos dependientes de la Administración General del Estado”.

El segundo punto en el que se centraba el informe era el “*uso y abuso de la figura del becario*” (cursivas añadidas)⁵³, en relación la heterogeneidad de situaciones que “en numerosas ocasiones encubren diferentes prestaciones de servicios”, y el uso de las becas “para sustituir los contratos en prácticas, o incluso para generar subempleo.”

investigadores entre el MCYT y el MECD (Heras, entrevista 21/07/2004). Lamentablemente, no se ha podido tener acceso a este primer informe.

⁵² Uno de los participantes resume los objetivos planteados: “Allí lo que enfocamos fue que el tema no debería centrarse sólo en el problema concreto de los ‘precarios’ – que era un poco el tema, digamos, puntual y más urgente, que era el de la estabilidad laboral y los derechos laborales de un trabajador de la investigación, aunque sea en formación – sino que emitimos un informe (al que luego el ministerio no le hizo ni caso) sobre la necesidad para el sistema nacional de ciencia y tecnología *de definir una carrera investigadora* que fuese complementaria o paralela a la carrera investigadora habitual en los organismos o centros públicos de investigación vía funcional” (Gracia, entrevista 23/09/2004).

⁵³ En adelante, todas las cursivas referentes al documento de la CTT son añadidas, salvo indicación en sentido contrario.

Esta situación era la que, para los miembros de la comisión, explicaba el conflicto con los becarios.

Como solución, se recomendaba “limitar el uso de las becas a aquellas situaciones legalmente transparentes”, con una clara definición de las circunstancias y condiciones de disfrute, así como “dotar de derechos y deberes a los colectivos que las consiguen en un *estatuto del becario* que les ofrezca una seguridad jurídica suficiente”. El propósito, en definitiva, era “*ofrecer un marco jurídico que garantice la actividad investigadora y dignifique la situación del ‘becario’.*” De este modo, aparecía por vez primera la idea que luego se convertiría – para el MCYT primero, y posteriormente para el Gobierno en pleno – en el núcleo de la solución del problema y que marcaría en adelante buena parte del debate sobre el cambio en el diseño de la política, tanto en el ámbito de la Administración del Estado, como en los subsistemas autonómicos. El documento añadía, además, un anexo en el que el catedrático de Derecho Administrativo, José Luis Piñar, analizaba jurídicamente la posibilidad de dicho estatuto, al tiempo que incluía una propuesta inicial de derechos y deberes que podrían ser incluidos.

En estrecha relación con esto, el informe examinaba después las diferentes fórmulas para solucionar el problema de la “precariedad del becario”. El análisis se centraba aquí en varios elementos del diseño de la política – concretamente, el instrumento a utilizar, las reglas que rigen las condiciones de su aplicación y la definición de la población objetivo. En este sentido, la opinión unánime de la comisión era que “*siempre debe comenzarse con una beca*, al menos durante el periodo que dura el Tercer Ciclo, la realización de cursos de doctorado y la investigación encaminada a conseguir el Certificado de Estudios Avanzados”. En este sentido, existía plena coincidencia con la propuesta de los vicerrectores de investigación en la CPT, con los que había una estrecha conexión a través de Francisco Gracia (vicerrector de Investigación y, además, miembro del grupo permanente de la comisión sectorial de investigación de la CRUE) (Zapata, entrevista 11/02/2004; Gracia, entrevista 23/09/2004).

La unanimidad se rompía al tratar la situación tras la obtención del DEA, “ya que *parte de la comisión considera que debe transformarse la beca en contrato y otra parte prefiere mantener la beca hasta la finalización del periodo de cuatro años*”. En cualquier caso, existía el acuerdo sobre la necesidad de “*eliminar de las becas el carácter de precariedad que ahora tienen*”, por lo que se recomendaba “que la Administración General del Estado diseñe un sistema de ayudas de calidad, en cuanto a la dotación económica para realizar investigaciones de calidad con el fin de convertirse en un tipo de ayudas de prestigio para que sus beneficiarios se inicien en la investigación y/o en la docencia”, aconsejando además “que estas ayudas contemplen que sus beneficiarios tengan derecho a una cobertura sanitaria integral (medicina ambulatoria, medicina hospitalaria y gastos farmacéuticos), se contemplen en las convocatorias las bajas por maternidad, licencias por paternidad y bajas por enfermedad, y que todos estos beneficios se extiendan a todas las personas que dependen de ellos.” En definitiva, se proponían mejoras en las condiciones de las becas, algunas de ellas ya incluidas en las convocatorias de MCYT y MECD (véase el capítulo 4). No obstante, el informe también aludía a la deseabilidad de que “el Gobierno modifique la legislación para que las becas *vayan pareciéndose* a contratos laborales”.

El siguiente punto del informe, en consonancia con el objetivo mencionado de ir más allá del ámbito predoctoral, se refería a la “*necesidad de establecer una carrera investigadora*”. No obstante, aquí guardaba silencio sobre la situación de los investigadores postdoctorales, saltando directamente a la problemática de su reincorporación. Frente a las dificultades estructurales de absorción del sistema investigador público y privado, el grupo de trabajo recomendaba “habilitar nuevas figuras de investigadores dentro de las universidades y de los OPIS” creando “una plantilla de investigadores contratados”. En este sentido, como señala uno de los miembros de la comisión, se pretendía que “con las reformas jurídicas y legales que tuviesen que ocurrir se definiese una carrera investigadora de corte laboral” paralela a la funcionarial (Gracia, entrevista 23/09/2004). Ello requería, según el informe, “una planificación a largo término con el fin de dimensionar adecuadamente la oferta de personal que puede acceder a la carrera investigadora en las diferentes etapas”, así como el incremento de dotación de recursos para que las universidades pudiesen hacer efectiva la contratación de investigadores.

La CTT realizaba también otra serie de “consideraciones de interés” sobre la configuración estructural del sistema de recursos humanos en relación con el problema de la formación de investigadores, que revelan la visión instrumental existente al respecto. Así, en cuanto a la estructura demográfica del sistema, para la comisión, los investigadores en formación “son el primer nivel dentro de la distribución de la población investigadora total” y “(c)onstituyen la parte más joven y de refresco, la menos experimentada, *la que va a sufrir un proceso de selección para que al final de la carrera sólo sean unos cuantos quienes puedan acceder a los niveles sucesivos*”. En consecuencia, “tendrían que ser la base de una pirámide demográfica”. En contraste, se subrayaba el desajuste entre este diseño ideal y la realidad, donde aparte de ser este colectivo menos numeroso que los niveles superiores del sistema investigador, existían problemas en cuanto a la consecución de posiciones estables, por lo que se recomendaba aplicar una planificación financiera a lo largo del tiempo para permitir la incorporación de nuevos investigadores.

Por último, el informe también mencionaba los problemas derivados de la configuración del tercer ciclo, recomendando diversas reformas estructurales – concepción separada respecto a los ciclos anteriores, establecimiento de criterios de idoneidad del profesorado, asignaciones presupuestarias específicas – y la carencia de personal técnico, una de las causas de la mala utilización de las becas para “la pseudo-contratación de doctores (...) para realizar trabajos de este tipo, con la confianza en que trabajarán como técnicos o/y [sic] como investigadores.” La solución, de nuevo, pasaría por una planificación integral.

En resumen, el informe de la CTT reconocía la necesidad de una mejora en la situación de los becarios predoctorales, admitiendo la necesidad de una regulación explícita bajo la forma de un estatuto con derechos y deberes, e incluso la posibilidad de incluir la cobertura de la Seguridad Social. No obstante, también reflejaba – desde un punto de vista cualitativo – la percepción estructural dominante dentro de la profesión científico-académica del problema de los investigadores en formación asociado al funcionamiento del sistema investigador y la necesidad de un planteamiento estratégico en la política científica, con la definición de una carrera investigadora. En el informe también quedaba manifiesta la pervivencia del consenso general subyacente en la visión de la comunidad académica-investigadora sobre la imposibilidad de considerar a los

investigadores predoctorales como miembros productivos de la comunidad académica desde el primer momento, en clara discrepancia con los argumentos de la FJI. No obstante, en este punto eran también significativas las discrepancias acerca de cuándo adquieren tal condición – tras el DEA, para aquéllos con una visión más cercana a la Federación, sólo tras la obtención del doctorado, para los que defendían la concepción tradicional.

De este modo, al igual que la CPT, la CTT actuaría fundamentalmente como foro generador de alternativas. De todas las recomendaciones hechas por este grupo de expertos, sin embargo, el MCYT sólo tomaría la sugerencia general sobre la necesidad de regular la situación de los investigadores en formación a través de un estatuto propio, lo que se plasmaría, como se verá en el próximo capítulo, en la elaboración de un Estatuto del Becario de Investigación.

III.3. El impacto de los foros en el proceso de cambio: generación de conocimiento utilizable

El análisis de los apartados anteriores muestra la importancia de las dinámicas políticas en el funcionamiento de los foros. Por un lado, la configuración institucional de este tipo de arenas de acción (las reglas que rigen las interacciones en su seno) respondían claramente a las preferencias de los actores que controlan las decisiones en el subsistema. En la CPT, donde participaba la FJI y que podría haberse ajustado a la modalidad de foro negociador, se vetó desde el principio la posibilidad de que las propuestas consensuadas por los participantes fuesen vinculantes para los responsables públicos (tanto ministeriales como universitarios). En la CTT, las reglas de participación (limitada a expertos pertenecientes a la comunidad académica) y su dependencia orgánica del MCYT (a pesar de la independencia de los participantes) condicionó el resultado final del proceso.

Por otro lado, lo acontecido en estos foros también confirma la influencia de las dinámicas políticas del subsistema en la traducción de los procesos de aprendizaje en consecuencias sobre el diseño de la política. Así, el MCYT asumiría sólo muy parcialmente las recomendaciones hechas por la CTT. En este sentido, la falta de compromiso real de los responsables públicos con estos foros (claramente evidenciada en el comportamiento de los dos ministerios en la CPT y el rechazo del MCYT al primer informe de la CTT) sustenta la hipótesis de la utilización estratégica por parte de los actores dominantes en el subsistema de estas arenas de acción como una mera herramienta de ‘apaciguamiento simbólico’ para contener la expansión del conflicto de la FJI (Cobb y Ross 1997).

Finalmente, también se ha mostrado cómo los foros – aún no alcanzando a convertirse en arenas para la resolución del problema – pueden actuar complementariamente como sitios propiciadores del aprendizaje de los actores dentro del subsistema, en el sentido de instancias de creación de conocimiento utilizable. Particularmente, la CPT y la CTT sirvieron de entorno para ello. Las alternativas y respuestas al problema alumbradas en estas arenas alcanzarían una amplia difusión – particularmente el modelo ‘2+2’ – convirtiéndose en puntos focales para los distintos actores involucrados, incluidos aquéllos situados fuera del subsistema en otras arenas de acción como la parlamentaria, mientras que la reivindicación central de la FJI de sustituir todas las becas por contratos laborales quedaría descartada. El siguiente

epígrafe se encarga, precisamente, de analizar dicho proceso de difusión y el impacto del conocimiento generado en estas arenas sobre los diferentes actores participantes.

IV. PROCESOS DE APRENDIZAJE Y CAMBIOS EN LAS POSICIONES DE LOS PARTICIPANTES

En el capítulo anterior se mostró cómo la estrategia de expansión del conflicto desarrollada por la FJI – con la importante colaboración de IU – contribuiría a hacer visible el problema de los investigadores en formación ante los miembros de la profesión académica-investigadora y atraería la atención de partidos y responsables públicos sobre el asunto, consiguiendo que éste entrara en la agenda del Gobierno central y de varios autonómicos. En estrecha relación con esto, la expansión del conflicto pondría en marcha cambios cognitivos que conducirían a un replanteamiento de las posiciones previas – en algunos casos, inexistentes – de los diferentes actores involucrados. Estos cambios serían en buena parte resultado de procesos de aprendizaje individual y/u organizacional dentro y fuera del subsistema y de la generación en estos de nuevo conocimiento utilizable, como las alternativas generadas por los foros tratadas en el epígrafe anterior, pero también estarían mediados por factores estratégicos (lógica consecucional) y cognitivo/institucionales (lógica de lo adecuado) (March y Olsen 1989) presentes en el comportamiento de los distintos actores. Todo esto se analiza en los siguientes apartados.

IV.1. Adaptación estratégica y nuevas líneas argumentales en la FJI

La entrada del problema en la agenda de los responsables públicos no significa el final para la estrategia de expansión del conflicto impulsada por los promotores del cambio en la política. La posibilidad de lograr una decisión favorable a sus intereses requiere que estén atentos a la información proveniente del resto de arenas de acción con el fin de adaptar su estrategia al contexto de oportunidad vigente. Esta adaptación estratégica al entorno está condicionada por factores cognitivos (Jones 1994; 2002) e institucionales (Ostrom 2005) que afectan al procesamiento de información por los individuos o, en su caso, las organizaciones. En el caso de la FJI, esta adaptación estratégica afectaría tanto al discurso como al tipo de acciones desarrolladas.

IV.1.1. La conciliación entre la aceptación del ‘2+2’ y los objetivos maximalistas

Los procesos de adaptación estratégica en la FJI comenzarían a raíz de la participación en la CPT y en la comisión técnica creada por la Junta de Andalucía. La propuesta de los vicerrectores de investigación en la CPT de un modelo ‘2+2’ como alternativa al sistema de becas generó casi inmediatamente discusiones internas sobre su aceptabilidad. Algunos miembros del núcleo directivo de la FJI, conscientes de la dificultad práctica para alcanzar los objetivos máximos planteados por la Federación – falta de peso de la FJI y sus aliados y oposición de los actores que controlaban las decisiones en los distintos subsistemas a la eliminación de las becas⁵⁴ – veían oportuno aceptar la posibilidad de un sistema ‘2+2’ sin, por ello, dejar de lado el objetivo central de lograr la plena laboralización de los investigadores en formación y sin renunciar a la

⁵⁴ Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/858>

estrategia de expansión del conflicto.⁵⁵ Enfrente estaban también aquéllos que consideraban que la aceptación de la vía ‘posibilista’ del ‘2+2’ significaba renunciar a las primeras de cambio a uno de los principios básicos sobre los que se había construido la protesta y elemento central de la propia identidad organizativa de la FJI. Desde un punto de vista estratégico, la aceptación de la alternativa propuesta por los vicerrectores podría afectar negativamente a la credibilidad de la Federación, mermando su capacidad de movilización, con el riesgo de desactivar la protesta. A ello se añadía la dificultad para modificar el nuevo diseño una vez hubiese sido adoptado.⁵⁶

El debate fue resuelto finalmente en un referéndum celebrado en la primavera de 2001, donde la mayoría de los participantes se pronunció favorablemente sobre la aceptabilidad del diseño ‘2+2’, sin que ello supusiera renunciar a los objetivos maximalistas.⁵⁷ Las posibles contradicciones que esta posición suponía fueron finalmente resueltas pocos meses después, en la asamblea de octubre de 2001, donde se decidió “no solicitar mejoras parciales pero aceptar cualquier propuesta que acerque las becas a contratos pidiendo siempre todas las condiciones de un contrato.”⁵⁸ Con ello, la FJI rechazaba incorporarse a los procesos de toma de decisiones por vía de la negociación directa con los responsables de la política (es decir, una posición de *insider*) manteniendo, en cambio, un papel de exclusiva denuncia de la situación.⁵⁹

A pesar de las críticas internas⁶⁰, las ventajas de esta estrategia eran superiores a los costes. Por un lado, aunque hasta ese momento la trayectoria movilizadora de la FJI era exitosa, comenzaban a aparecer problemas de algunas asociaciones locales (cuya actividad, en algunos casos, cesó completamente)⁶¹ que evidenciaban la permanente fragilidad organizativa de la Federación y la necesidad de mantener el pulso movilizador de manera constante con el fin de conseguir la renovación generacional. La prematura adopción de una posición *insider* conllevaba, pues, un elevado riesgo para la propia supervivencia de la FJI. Una estrategia puramente negociadora implicaba una renuncia a la expansión del conflicto y la retirada de la arena pública, reduciendo así la visibilidad del problema dentro de la propia población de participantes potenciales. También implicaba avanzar en la tendencia a la centralización de los procedimientos de

⁵⁵ Mensajes <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/855>, [857](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/857), [996](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/996) y [998](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/998) (disponible 19/11/2009).

⁵⁶ Véase los mensajes <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/852> y [856](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/856) (disponible 19/11/2009).

⁵⁷ De los 877 socios de las asociaciones federadas contabilizados, votaron 412. De éstos, un 80.6 por ciento (332) se mostraron de acuerdo en la aceptabilidad del ‘2+2’. (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/1262>, disponible 20/11/2009).

⁵⁸ Véanse las actas de la Asamblea General de 5 y 6 de octubre de 2001, y de la Asamblea General Extraordinaria de 23 y 24 de marzo de 2002, donde se anexó el resultado de esta votación. La postura oficial de la FJI puede verse en este mensaje del Presidente en nombre de la Junta Directiva <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/3422> (disponible 21/11/2009).

⁵⁹ Véase a este respecto, este mensaje del entonces presidente, Carlos Peña (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/3422>, disponible 25/11/2009).

⁶⁰ Los críticos con esta estrategia la calificaban de “radical” por rechazar una posición flexible que permitiese a la FJI erigirse en interlocutor para una negociación que posibilitase avances graduales, aunque estos no supusiesen una plasmación directa de las reivindicaciones contenidas en la ‘Carta Abierta’. De hecho, en la citada asamblea se produjo la dimisión del entonces Secretario de la Federación, y uno de los miembros fundadores. Ya en la discusión del referéndum sobre la aceptabilidad del ‘2+2’, éste (que participó como representante en la CPT) había sido uno de los principales defensores de esta opción. Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/1012>, [3432](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/3432), y [3465](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/3465) (disponibles 21/11/2009).

⁶¹ Tales fueron los casos de Precarios-León y AEDEBI en Extremadura.

decisión en la FJI que por entonces ya comenzaba a manifestarse (véase más abajo), con el riesgo de una más que probable alienación de las bases, desincentivando la participación activa – por ejemplo, al reducir los incentivos sociales derivados de ésta.

Por otro lado, la adopción de una línea negociadora realista (es decir, orientada verdaderamente a la obtención de acuerdos entre las partes) implicaba el riesgo de dejar fuera de la solución acordada a una parte del colectivo – por ejemplo, los investigadores con becas no orientadas a la obtención del doctorado o de duración inferior a los cuatro años – así como de desactivar cualquier posibilidad de nuevas mejoras en el corto y medio plazo y, por tanto, una renuncia a los objetivos inicialmente planteados en la Carta Abierta. El resultado de todo ello era una más que probable desafección de estos participantes potenciales respecto a la FJI como organización representativa de sus intereses. En todos estos casos, la Federación corría el riesgo de reducir su capacidad movilizadora a corto plazo y, por tanto, fracasar en el necesario relevo generacional.

Junto con lo anterior, el rechazo de la posición *insider* cabe también atribuirlo a razones del propio contexto estratégico de la negociación. La posibilidad de un acuerdo negociado podía ser una mera maniobra dilatoria de los actores opuestos al cambio en la política con el objetivo de desactivar la movilización. En este sentido, la experiencia de la CPT y de la CTT andaluza contribuyeron a alimentar esta interpretación dentro de la FJI.⁶²

En suma, pese a que en el futuro se plantearían periódicamente discusiones sobre la estrategia a seguir, y se aceptarían como un avance positivo las mejoras incrementales en la política que afectaban directamente a la situación de los investigadores en formación, la FJI mantendrá en todo momento como núcleo irrenunciable de su estrategia y de su identidad organizacional el objetivo planteado en sus primeros momentos de sustitución de las becas por contratos.

⁶² Como se ha señalado, la CPT únicamente llegó a reunirse en dos ocasiones. A pesar de que en un primer momento en la FJI se creyó en la oportunidad de esta comisión como foro negociador para resolver el problema, pronto se llegó a la conclusión de que “las dos reuniones anteriores han sido un poco de teatro”, según uno de los representantes que asistieron a las mismas (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/835> y [975](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/975), disponibles 19/11/2009). En cuanto a la CTT de Andalucía, esta se creó por la Secretaría General de Universidades e Investigación de la Junta de Andalucía para dar cumplimiento a la PNL aprobada por el parlamento andaluz en el mes de febrero de 2001 (BO-Parlamento de Andalucía, núm. 121, 27/03/2001) con el fin de elaborar sugerencias para la creación de un estatuto del personal investigador en Andalucía. Formada por expertos pertenecientes a la profesión científico-académica y con participación de miembros de la FJI, sus discusiones se orientarían básicamente al diseño de una carrera investigadora en el ámbito de la comunidad andaluza. Tras varias reuniones, la FJI decidiría no firmar el documento final (aparecido en octubre de 2001) al considerarse que no consideraba algunas de las propuestas que la Federación consideraba importantes (por ejemplo, que no se mencionase de manera explícita la aplicación de todos los beneficios de la Seguridad Social, incluidos jubilación y desempleo). No obstante, a pesar de estos desencuentros finales, en la misma carta en la que se expresaba la negativa a la firma (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/3412>, disponible 01/01/2009), la FJI calificaba el como “un avance en la investigación en Andalucía”. Por ejemplo, los redactores se mostraban favorables a que se utilizasen contratos en la fase de formación predoctoral, si bien sin entrar especificar sus características. El documento de la CTT andaluza puede encontrarse en <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/3285> (disponible 01/11/2009).

IV.1.2. Incorporación de elementos interdiscursivos: el enfoque en la carrera investigadora

La participación en los foros de consulta sirvió también para introducir dos nuevas líneas de debate y argumentación, que posteriormente se convertirían en elementos centrales del discurso y la estrategia de la FJI – la situación de los ‘sin papeles’ y la incorporación de la planificación y diseño de la carrera investigadora al marco prognóstico. Respecto a lo primero, en el seno de la discusión sobre el ‘2+2’ aparecieron voces críticas señalando cómo ésta dejaba de lado la situación de los investigadores no becados (coloquialmente denominados en el seno de la Federación como ‘sin papeles’).⁶³ Estos constituían un colectivo importante y habitual en muchos centros de investigación, formado por investigadores que querían iniciarse en la investigación y que eran aceptados por los responsables de los proyectos para trabajar voluntariamente mientras esperaban que se les otorgara una beca, así como por aquéllos cuyas becas habían expirado y esperaban la concesión de una nueva o la contratación. Los ‘sin papeles’ formaban parte de la ‘economía informal’ de los grupos de investigación, satisfaciendo la demanda de recursos humanos que, en muchas ocasiones, la oferta de becas o contratos no cubría (por su escasez, o simplemente por la temporalización administrativa de las convocatorias o concursos). Por otro, ser un ‘sin papeles’ era la única alternativa para aquéllos que querían dedicarse a la investigación (o continuar haciéndolo) en ausencia de fuentes formales de financiación.

El debate generado en torno a este colectivo estaba relacionado directamente con el objetivo de la FJI de normalización laboral de los investigadores en formación y eliminación de las situaciones de precariedad. Ello implicaba, no sólo acabar con las becas, sino también con este ‘sector informal’ de la investigación⁶⁴ – si bien algunos dentro de la propia Federación consideraban, al menos, como funcional.⁶⁵ La postura finalmente adoptada por la FJI (y ratificada en la asamblea de octubre de 2001) sería la de no aceptar esta situación. No obstante, esta demanda presentaba problemas, fundamentalmente debido a la posibilidad de obtener el doctorado sin una vinculación formal como becarios, por lo que se decidió crear una comisión específica para analizar el tema.⁶⁶

En cuanto a la carrera investigadora, a raíz de las reuniones de la CPT y la CTT andaluza se decidiría crear un grupo de trabajo sobre este tema⁶⁷, que en febrero de 2002 elaboró un primer borrador de informe.⁶⁸ Entonces se inició un proceso largo y extenso de discusión y, después de varios borradores, el informe definitivo acabaría apareciendo a principios de marzo de 2004, coincidiendo con la campaña de las elecciones generales, para aumentar su repercusión pública (FJI 2004). El informe sobre la carrera investigadora constituía, además, una actualización completa del marco de acción colectiva de la FJI algo más de tres años después del comienzo de la protesta.

⁶³ Mensajes <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/871> y [913](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/913) (disponible 20/11/2009).

⁶⁴ Por ejemplo, véanse <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/3047> y [3054](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/3054) (disponible 20/11/2009).

⁶⁵ <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/1019> y [3052](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/3052) (disponible 20/11/2009).

⁶⁶ Acta de la Asamblea General Ordinaria de 5 y 6 de octubre de 2001 (<http://www.precarios.org/dl102>, disponible 20/11/2009).

⁶⁷ <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/1499> (disponible 21/11/2009).

⁶⁸ Lamentablemente, no se ha tenido acceso al mismo (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/4292>, disponible 21/11/2009).

En su apartado introductorio realizaba una declaración sobre lo que, según la Federación, deberían ser los objetivos centrales de la política científica y el diseño de la carrera investigadora – “a) garantizar que ningún investigador/a carezca de derechos laborales; b) minimizar, o suprimir, las interrupciones laborales en el desarrollo de su carrera; c) evitar el exceso de burocratización; d) potenciar la selección de candidatos en función su mérito profesional; y e) primar la investigación de calidad.” (FJI 2004, 5).⁶⁹ Estos elementos, ya presentes en el discurso de la Federación desde el comienzo (véase, por ejemplo, la ‘Carta Abierta’ en el capítulo 5), alcanzarían en este documento su máximo grado de concreción en el contexto del análisis sobre el diseño de la carrera investigadora. Por otro lado, resulta evidente el carácter interdiscursivo, ya que la definición de los objetivos de la carrera investigadora conectaban ampliamente con la visión mantenida por buena parte de la profesión académico-investigadora, en particular las referencias a elementos asociados a la visión normativa de la actividad científica, como el objetivo de la calidad, la meritocracia como principio rector en el reclutamiento, o el rechazo al exceso de burocratización – uno de los problemas principales diagnosticados por la comunidad investigadora en el funcionamiento de la política científica.

En la introducción del documento – y en contraste con esos objetivos – se exponían también los problemas de la carrera investigadora en España (p. 5), como la ausencia de derechos laborales, las interrupciones entre diferentes fases de la carrera, la escasez de oportunidades para la movilidad territorial y sectorial o la presencia de elementos distintos del mérito como factores claves del avance profesional. La causa última de estos problemas (y otro elemento de conexión más con el discurso general de la comunidad científica) se situaba en la baja inversión pública e I+D, a lo que había que sumar problemas en la gestión del presupuesto (p.6). Como solución se proponía una reestructuración “de las actuales formas de contratación y financiación de los centros de investigación y de los investigadores (...) acompañada de un incremento significativo de los presupuestos destinados a investigación y de una mayor eficiencia en la manera de administrar los presupuestos.” (p.6).

El cuerpo del documento se dedicaba a analizar cada una de las etapas de la carrera investigadora (predoctoral, postdoctoral, “investigador no titular, con capacidad reconocida para desarrollar líneas de investigación propias” (contratados Ramón y Cajal o similares), e investigador titular (funcionarios y personal con contrato indefinido en universidades u organismos públicos de investigación), así como el funcionamiento de los centros y grupos de investigación y otras cuestiones de relevancia para la mejora de la política de recursos humanos en investigación (movilidad, convocatorias, financiación, criterios para la cobertura de puestos o evaluación). Destaca el análisis de las etapas predoctoral y postdoctoral, donde se profundizaba de manera muy detallada en el diagnóstico crítico sobre la situación del colectivo⁷⁰, así como las propuestas de

⁶⁹ En adelante, salvo indicación en sentido contrario, se citará sólo el número de página del informe.

⁷⁰ Junto con los problemas habitualmente señalados por la FJI de ausencia de una regulación de derechos y deberes, la carencia de derechos laborales o la heterogeneidad en las condiciones de las becas, analizaba de manera exhaustiva otra amplia serie de cuestiones problemáticas, que iban desde la determinación arbitraria por la entidad convocante de las condiciones y derechos de las becas hasta los retrasos en los abonos de las ayudas a las estancias en el extranjero, pasando por la falta de información, la existencia de períodos sin remuneración o los diversos problemas burocráticos en la convocatoria y gestión de las ayudas (FJI 2004, 8-11). El análisis de la situación en las etapas predoctoral y postdoctoral incluía, además, una crítica a la regulación establecida por el Estatuto del Becario de Investigación que había sido aprobado tan sólo unos meses antes (véase el capítulo siguiente).

mejora incluidas donde, junto a la plataforma clásica de reivindicaciones de la FJI⁷¹ se profundizaba en las características de los distintos tipos de contrato contemplados para cada etapa.⁷²

En definitiva, la incorporación del planteamiento del diseño de la carrera investigadora en la estrategia de la FJI atestigua un proceso de aprendizaje por parte de la organización, dado que este elemento no formaba parte en principio del marco pronóstico inicial. Por el contrario, el diseño de la carrera investigadora constituía una de las propuestas centrales de los responsables de la política y en el seno de la comunidad investigadora. No obstante, este conocimiento utilizable no implicó una alteración de los objetivos iniciales de la Federación (laboralización del sistema de becas) sino que fue incorporado estratégicamente en una nueva línea argumental que hacía posible un acercamiento de posiciones a otros actores clave cuyo apoyo era necesario para modificar la política. Al mismo tiempo, este enfoque interdiscursivo (Hajer 1995) permitía desactivar los argumentos que presentaban la alternativa de rediseño de la carrera investigadora como excluyente respecto a la supresión de las becas de investigación.

IV.1.3. La reconstrucción estratégica de la terminología

En el capítulo 4 se mostró cómo la adopción de las etiquetas ‘precarios’, ‘jóvenes investigadores’ y ‘personal investigador en formación y perfeccionamiento’ (PIFP) para designar al colectivo tenía un claro componente estratégico, como herramientas para favorecer la movilización. No obstante, esta última denominación revelaba una contradicción evidente con las demandas del reconocimiento de la productividad del colectivo y, en consecuencia, su consideración como trabajadores.⁷³ Este hecho acabaría abriendo un proceso de aprendizaje dentro de la FJI, que desembocaría en una reconstrucción estratégica de la nomenclatura.

El debate interno al respecto no se produciría hasta febrero de 2003, cuando la cuestión llegó a la lista de Precarios-estatal a raíz de la discusión del borrador del Estatuto del Becario. Entonces se propuso la sustitución en el texto de la denominación

⁷¹ A saber, reconocimiento de la labor productiva y los derechos laborales de los investigadores en todas las etapas; sustitución de las becas por contratos laborales específicos para cada etapa, con unos mínimos de remuneración y plenos derechos sociales; o regulación en un estatuto de los derechos y deberes “de todo el personal investigador, cualquiera que sea su categoría” (p.20).

⁷² Por ejemplo, se demandaba una tramitación debía ser ágil y flexible, así como evitar la discriminación por criterios de nacionalidad (p.21). Respecto a los contratos pre y postdoctorales, debían tener un carácter plurianual, pudiendo suspenderse en caso de evaluación negativa (p.21). En los predoctorales, tras la presentación de la tesis se sugería prolongar un año los cuatro habituales para evitar períodos sin remuneración, no pudiéndose superar los cinco años salvo en circunstancias excepcionales (p.21). En cuanto a los contratos postdoctorales, también se proponía una ampliación en su duración respecto a la habitual de las becas, de dos a tres años, así como un aumento en la flexibilidad en la solicitud y la incorporación para evitar discontinuidades y períodos sin remuneración (p.22). En la etapa de investigador no funcionario el informe demandaba, entre otras cosas, la equiparación de los contratos con un auténtico *tenure-track* o el establecimiento del mínimo de experiencia postdoctoral previa en más de un grupo de investigación (entre 18 y 36 meses) (23).

⁷³ De hecho, este razonamiento ya estuvo presente en el cambio de nombre de la Federación en octubre de 2000, desde *Precarios-Federación Estatal de Asociaciones del Personal Investigador en Formación* a la definitiva de *Federación de Jóvenes Investigadores-Precarios*.

‘becario de investigación’ por la de ‘investigadores becados’⁷⁴, argumentando que la palabra ‘becario’ provocaba “confusión respecto a la labor profesional que realizan estos investigadores”. En línea con esto, algunos participantes en la lista propusieron también no utilizar más la expresión ‘personal investigador en formación’ por contradecir las propias demandas de la FJI de consideración de la etapa predoctoral como período productivo, abriéndose una discusión con aquéllos otros miembros que seguían reivindicando la validez de la expresión ‘PIFP’ – que, de hecho, había sido asumida por otros actores fuera del colectivo.⁷⁵ Finalmente, se llegó al acuerdo de utilizar los términos acuñados por la Comisión Europea en 2002 en la nueva convocatoria de los programas ‘Marie Curie’ de la UE dentro del 6º Programa Marco⁷⁶. – en concreto ‘investigador en fase inicial’ (*early stage researchers*) para los investigadores predoctorales, e investigador experimentado (*experienced researchers*) para los postdoctorales⁷⁷, comenzando a utilizarse regularmente un par de meses después⁷⁸ – si bien la expresión PIFP tardó todavía tiempo en salir de las prácticas lingüísticas de los miembros de la Federación.⁷⁹

IV.1.4. La interacción entre estrategia e identidad

La construcción del marco de acción colectiva de la FJI a lo largo del tiempo revela algunos aspectos importantes en cuanto a la evolución de las posiciones de la organización y sus dinámicas internas. Con la ampliación del diagnóstico a la problemática de la carrera investigadora la FJI aproximaba su discurso al de otros actores, con el propósito de fortalecer la legitimidad de las demandas del colectivo, persuadir e incrementar la probabilidad de cooperación para lograr cambios favorables en la política. Ello no quita, sin embargo, para que las nuevas líneas argumentales constituyesen una expresión sincera de preferencias – lo que, a su vez, facilita el ejercicio de la interdiscursividad estratégica.

⁷⁴ FJI-Precarios (2003) “Propuestas de la FJI/Precarios sobre el Real Decreto del Estatuto del Becario de Investigación y Tercer Ciclo” (fecha: 13/02/2003). El documento puede encontrarse todavía en http://www3.unileon.es/asoc/becaleon/PROPUESTAS_DE_LA_FJI.rtf (disponible 27/01/2010).

⁷⁵ Ejemplos de estas posiciones pueden verse en los siguientes mensajes: <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/7955,7984> y [8010](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/8010) (disponibles 27/01/2010).

⁷⁶ Decisión del Consejo de 30 de septiembre de 2002 por la que se aprueba un programa específico de investigación, desarrollo, tecnológico y demostración denominado ‘Estructuración del Espacio Europeo de Investigación’ (2002-2006) (2002/835/CE). Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 294, 29/10/2002.

⁷⁷ La sugerencia y la adopción aparecen en los mensajes <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/7990>, [7994](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/7994), [8152](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/8152) y [8364](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/8364) (disponibles 27/01/2010). Sin embargo, el término *early stage researcher* estrictamente hablando no se aplicaba a todos los investigadores predoctorales, sino sólo a aquéllos con menos de cuatro años de experiencia investigadora, a contar desde la obtención del título habilitante para cursar estudios de doctorado.

⁷⁸ El primer documento de la Federación que contendría la nueva nomenclatura sería la tabla comparativa elaborada en abril de 2003 conjuntamente con Eurodoc sobre la situación de los *early stage researchers* en Europa. FJI-Precarios y Eurodoc (2003) “The Situation of the Early Stage Researchers in Europe”, abril 2003 (www.precarios.org/docs.php3, disponible en 30/06/2004; localizable el 27/01/2010 en http://www.philosophylists.info/situation_ESR_2003.pdf). A principios de junio, los términos aparecerían por vez primera traducidos al español como ‘investigadores en fase inicial’ (IIFI) en un comunicado (FJI-Precarios, “Piqué en el país de las maravillas: la política precaria del Ministerio de Ciencia y Tecnología”, fecha: 05/06/2003 (www.precarios.org/comunicados/comunicado_05062003.htm, disponible 30/07/2006).

⁷⁹ Véase el toque de atención al respecto dado en 2004 por el que fuera coordinador de medios en el momento de adopción de la nueva terminología (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/12159>, disponible 27/01/2010).

En este sentido, el documento sobre la carrera investigadora refleja la cercanía de la visión de la profesión científico investigadora en la FJI con la concepción normativa tradicional basada en el CUDOS mertoniano (véase el capítulo 1), lo que se aprecia en la importancia dada a valores tales como la autonomía en la relación con los actores fuera del sistema científico-académico, el rechazo de criterios particularistas (por ejemplo, nacionalidad) en la regulación de la actividad científica, o la preponderancia dada al mérito y la originalidad de ésta como base de la excelencia profesional. De este modo, el discurso de la FJI refleja la persistencia de la concepción tradicional-académica de la profesión científica dentro de ésta como elemento básico de legitimación social.

Esta visión de la profesión reflejada en el documento sobre la carrera investigadora se situaba, por tanto, muy cerca de la de otros actores pertenecientes a la comunidad académico-investigadora. El único elemento añadido (y donde residía el núcleo del conflicto) era, precisamente, el cambio en la concepción del momento inicial de la carrera desde la etapa predoctoral y la consiguiente visión productiva de la función del investigador en formación. De este modo, el informe sobre la carrera investigadora constituía básicamente, aparte de su función como documento para la discusión política, una reafirmación de la identidad del colectivo como parte de esa comunidad investigadora ante el resto de participantes en el espacio de políticas y, particularmente, los miembros de la propia comunidad científico-académica.

Sin embargo, la construcción de la identidad colectiva en estos términos entraba en tensión con el enmarcamiento sociolaboral del problema. Los investigadores en formación buscaban disfrutar de los derechos de cualquier trabajador pero, al mismo tiempo, reconocían que su situación no era equivalente a la un trabajador asalariado normal, dadas las particularidades institucionales de la profesión científico-académica. Este elemento explica, a su vez, las tensiones en la relación con los sindicatos de clase y el rechazo a que estos asumieran la representación del colectivo, mencionadas en el capítulo anterior.

Por otro lado, los anteriores apartados muestran la interacción constante que se produce entre estrategia y construcción de la identidad colectiva y el carácter maleable de ésta. El ejemplo más claro es el de la elección de la nomenclatura. Una decisión estratégica acabó por ser incorporada en la estructura institucional que regula a la organización y convirtiéndose, además, en seña identitaria para los miembros del colectivo. También queda patente el carácter contingente en la activación y dinámicas de desarrollo de los procesos de reconstrucción de la identidad grupal y la importancia de los eventos en otras arenas de acción. Así, pese a que la necesidad de la revisión del término ‘PIFP’ se había detectado casi al principio de la movilización, aquella no tuvo lugar hasta que la discusión sobre el borrador del EB focalizó la atención sobre este problema. Por otro lado, el resultado final del proceso – esto es, la adopción de los conceptos IIFI e IIEE – estuvo influido decisivamente por su disponibilidad, dependiente a su vez de los procesos acontecidos en la arena externa de la Unión Europea.

IV.1.5. Adaptación estratégica, organización interna y acción colectiva

Los procesos de aprendizaje y adaptación estratégica no sólo afectaron a los componentes discursivos e identitarios del marco de acción colectiva de la FJI. También se darían en relación con la estructura y funcionamiento internos de esta organización así como con el tipo de acciones desarrolladas. Así, crecimiento en el número de asociaciones federadas durante 2001 y la variabilidad existente en cuanto al número de socios llevó a la decisión de establecer un sistema de ponderación del voto para la toma de decisiones, con el objeto de tener en cuenta el peso representativo de cada asociación miembro (hasta entonces cada asociación tenía un voto, independientemente del número de socios).⁸⁰ Por otro lado, el aumento de las tareas y frentes de actuación llevaría a un incremento de la complejidad orgánica interna, creándose nuevas comisiones de trabajo y listas de correo.⁸¹ Además, la necesidad aumentar la eficiencia en los flujos de información y la toma de decisiones para permitir una adaptación más rápida a los cambios en el entorno desembocaría en reformas internas, como la regulación en abril de 2001 de la lista de correo de organización (precarios-org), o la creación de la figura de ‘coordinador de coordinadores’ para encauzar la comunicación entre las distintas comisiones de trabajo, y entre éstas y la Junta Directiva.

Por otro lado, desde muy pronto comenzaron a manifestarse problemas de relevo generacional que amenazaban fundamentalmente la continuidad de las organizaciones locales⁸², y que se hicieron particularmente importantes a partir de 2003.⁸³ Estos problemas se reflejaban también, por un lado, en una progresiva concentración de la participación en la FJI, que hacía que, aunque las principales decisiones siguiesen tomándose de manera asamblearia (presencial en las asambleas o a través de referenda) tras ser debatidas en la lista estatal, las discusiones en ésta fuesen protagonizadas por un reducido núcleo de participantes que, en buena parte, se solapaba con los cargos orgánicos de la FJI.⁸⁴ Por otro lado, la caída de la participación en 2003 – reflejada en el

⁸⁰ Decisión tomada en la Asamblea General Extraordinaria de 21 de abril de 2001 (<http://www.precarios.org/dl95>, disponible 20/11/2009).

⁸¹ Gran parte de estos cambios se produjeron también en 2001. En febrero de ese año, con motivo del debate de la PNL presentada por IU en el Parlamento de Andalucía, se creó la lista de correo Precarios-Andalucía, desde la que se coordinarían las acciones de las distintas asociaciones dentro de esta comunidad, y que sería el germen de la posterior comisión Precarios-Andalucía. En marzo se puso en marcha la comisión de exteriores, en paralelo a los primeros contactos internacionales. Un mes después se produjo el desgajamiento de las tareas de movilización de las de contacto con los medios, dando lugar a una nueva comisión de movilizaciones. Véanse las actas de las asambleas de 21 de abril y de la de 25 de octubre de 2001 (<http://www.precarios.org/dl95>, <http://www.precarios.org/federacion/actas/acta021025.html>). También <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/971> y [1499](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/1499) (disponibles 17/11/2009).

⁸² Por ejemplo, en primavera de 2001, varios de los núcleos que habían participado en la fundación de la FJI (Extremadura, Cantabria, León) habían dejado de estar activos.

⁸³ De ello daban testimonio, por ejemplo, los informes presentados por los representantes de las asociaciones miembro en la asamblea general de junio de 2003 (Acta de la Asamblea General Ordinaria de 13 de junio de 2003, www.precarios.org/dl99, disponible 25/01/2010).

⁸⁴ Así, por ejemplo, de acuerdo con la información registrada en la web de la lista Precarios-estatal, en junio de 2003 (mes donde es de suponer que la actividad en la lista estatal debía ser superior a lo normal, en tanto que para mediados de ese mes se había convocado una manifestación masiva en Madrid) 81 participantes enviaron 398 mensajes a la lista estatal. Ocho individuos (un 9,87 por ciento del total) acumulaba el 42,6 por ciento de los mensajes, y de esos, cuatro eran responsables del 27 por ciento del tráfico en la lista.

Este patrón de concentración de la participación sería la tónica también posteriormente. Por ejemplo, durante la negociación del acuerdo sobre la reforma del Estatuto del Becario con la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación los días 15 y 16 de junio de 2004 (véase el próximo capítulo), 63

relativo fracaso de la manifestación de junio (véase el capítulo anterior) – llevaría a un replanteamiento de la estrategia movilizadora. Así, tras la aprobación del Estatuto del Becario de Investigación en octubre de 2003, la Federación optaría por recurrir a acciones de menor coste organizativo, como concentraciones locales de protesta coordinadas⁸⁵ así como el habitual recurso al envío de notas de prensa a los medios de comunicación.⁸⁶ Sólo se volvería a la convocatoria de una manifestación-concentración masiva en octubre de 2004, cuando la indignación causada por las convocatorias FPU y postdoctoral de septiembre de ese año auguraban una amplia participación.

IV.2. Cambios de opinión entre los miembros de la profesión-científico investigadora

Uno de los principales efectos del éxito en la estrategia de expansión del conflicto en la arena pública durante 2001 fue el de conferir, finalmente, plena visibilidad a la FJI y al problema del colectivo entre los actores del sistema académico investigador español así como contribuir a un cambio en la percepción en algunos de sus miembros sobre las soluciones al mismo. Un ejemplo es el caso del presidente del CSIC hasta 2003, Rolf Tarrach, con quien la FJI mantuvo varias reuniones en este período. Así, si en el primer encuentro, en noviembre de 2000 Tarrach defendió la postura tradicional de concebir a los investigadores predoctorales como estudiantes hasta la obtención del título de doctor y consideraba inviable su contratación, en la siguiente reunión (julio de 2001) reconocía su factibilidad. En la última reunión documentada (enero de 2002), en referencia al borrador del Estatuto del Becario que el MCYT estaba elaborando, Tarrach reconocía la injusticia de la situación y animaba a la FJI a continuar con su actividad tras la aprobación del Estatuto para evitar dar por cerrado el proceso de mejora de las condiciones del colectivo. En cuanto a los investigadores postdoctorales, en cambio, en todo momento mantuvo la necesidad de su contratación, considerando particularmente prioritario resolver la situación de los investigadores con contratos de reincorporación.⁸⁷

personas enviaron a la lista estatal 419 mensajes. De aquéllas, 10 acapararon algo más de la mitad de los mensajes, ocupando siete de ellos cargos dentro de la FJI (miembros de la Junta Directiva, representantes de organizaciones locales o coordinadores de comisiones). La mayor parte de los participantes en la lista estatal en esos dos días (68,2 por ciento) habían enviado mensajes a la lista durante las dos semanas anteriores; y 11 de los 20 más activos en los días 15 y 16 de junio – que acumulaban un 49,6 por ciento de los mensajes – estaban también entre los 20 más activos entre el 1 y el 14 de junio – lo que representaban un 49,8 por ciento de los mensajes en ese período (393 en total).

⁸⁵ Celebradas el 4 de noviembre en varias ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza, Granada, Córdoba, Almería y León), estas concentraciones consistían en simulacros de entierros en los que los participantes, ataviados de luto para la ocasión, trataban de representar el impacto negativo para la ciencia que tendría el Estatuto. La movilización demostró una alta rentabilidad estratégica, ya que con una participación en términos agregados mucho menor a las de la manifestación de 13 de junio, según los informes de las propias asociaciones locales. Véanse los mensajes en la lista Precarios-estatal correspondientes al 5 y 6 de noviembre de 2003.

⁸⁶ Con ello, la FJI lograría una cobertura mediática superior entre 2004 a 2006 a la de otras organizaciones representativas de intereses de la comunidad científica, como la AACTE o COSCE (Confederación de Sociedades Científicas de España), según una búsqueda realizada para cada uno de esos años en la base de datos *Lexis-Nexis*, utilizando los periódicos *El País* y *El Mundo* en sus ediciones nacionales (excluyendo artículos de opinión). El total de noticias en las que se mencionaba a la FJI para cada uno de esos años sería de 8, 12 y 11 respectivamente, lo que también da una idea del interés limitado de los medios por los asuntos promocionados por estas asociaciones.

⁸⁷ Las posiciones reflejadas corresponden a lo reflejado en los relatos de los representantes de la FJI que participaron en estas reuniones, que pueden encontrarse en 1) el mensaje enviado a la lista Precarios

Los cambios también se manifestaron en otros actores, como en la Asociación para el Avance de la Ciencia y la Tecnología en España (AACTE). Como se señaló en el capítulo anterior, esta asociación evitó en un principio pronunciarse oficialmente sobre las reivindicaciones de la FJI, evidenciando las diferentes percepciones del problema entre sus integrantes.⁸⁸ No obstante, la difusión de la idea del diseño ‘2+2’ a partir de 2002, tras su adopción por el Gobierno de Aragón (véase el siguiente capítulo) llevaría a un cambio de actitud. Así, en el documento de diagnóstico sobre el sistema español de I+D presentado antes de las elecciones generales de marzo de 2004, la AACTE se mostraba ya favorable a la introducción de ese diseño como alternativa a las becas durante la etapa predoctoral, mientras que en la postdoctoral se pronunciaba directamente por la contratación laboral.⁸⁹

De este modo, el ‘2+2’ fue progresivamente convirtiéndose en el punto focal para la solución del problema de los investigadores en formación para buena parte de la comunidad investigadora y responsables políticos (véase más abajo y el siguiente capítulo). Según los resultados de la encuesta realizada en el estudio sobre la política de formación de la Comunidad de Madrid mencionado en los capítulos anteriores, una mayoría de los tutores encuestados (41,4 por ciento) consideraba a sus becarios predoctorales como ‘estudiantes’, mientras que, por el contrario, 35,8 por ciento consideraba que eran ‘trabajadores’, y un 20,7 les atribuía una doble naturaleza formativa y laboral. Asumiendo que existe una correspondencia entre la concepción de la naturaleza del investigador en formación con el tipo de diseño de la política⁹⁰, la opción del ‘2+2’ aparecería como opción pivote aceptable por una amplia mayoría de miembros de la profesión académico-investigadora.

Los cambios en la percepción del problema también se manifestarían en la regulación de la situación de los investigadores en formación en las universidades. Tras la aprobación de la nueva Ley Orgánica de Universidades (LOU) en diciembre de 2001, se abrió un proceso de reforma y adaptación de los estatutos de las universidades españolas a la nueva normativa, que se prolongaría desde 2002 hasta 2005. Pese a que la LOU guardaba silencio respecto a los investigadores en formación y perfeccionamiento, la autonomía universitaria permitía, dentro de los márgenes permitidos por la ley, regular la situación de estas figuras. Así, en 2005, un 72,9 por ciento de las universidades (véase el anexo 4) reconocían expresamente en sus estatutos post-LOU a

(precarios@listbot.com) por sendos asistentes en representación de la FJI el 29/11/2000; 2) <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/2434> y [4027](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/4027) (disponibles 23/10/2009).

⁸⁸ También se mencionó cómo la AACTE apoyó logísticamente a la FJI prestando desde septiembre de 2001 las páginas del número 3 de su boletín *Apuntes de Ciencia y Tecnología* para la difusión de las demandas de los investigadores en formación a través de la sección ‘El rincón precario’.

⁸⁹ “Los investigadores en la etapa predoctoral deben tener acceso al sistema de protección social, al igual que los jóvenes que se incorporan al mundo laboral. Se propone el establecimiento de sistemas mixtos en los que tras una primera etapa de formación financiada por el sistema de becas (por ejemplo, hasta la obtención del Diploma de Estudios Avanzados), el investigador predoctoral obtenga una contratación laboral equivalente a la de cualquier trabajador.” “En la etapa posdoctoral el investigador debe estar asociado a un grupo establecido, a través de contratos laborales.” (Recomendación nº 4, carrera investigadora). Asociación para el Avance de la Ciencia y la Tecnología en España (AACTE) (2004) *Recomendaciones estratégicas*. (http://www.aacte.eu/documentos-y-actividades/documentos-elaborados-por-aacte/documentos/re0.pdf/at_download/file, disponible 28/01/2010).

⁹⁰ Esto es, que aquéllos que consideran a los investigadores en formación como estudiantes prefieren la beca al ‘2+2’, y éste al contrato; que aquéllos que piensan que deberían ser considerados trabajadores preferirían el contrato al ‘2+2’ y éste a la beca; y que, finalmente, los que consideran que tienen una naturaleza mixta, optarían preferentemente por el ‘2+2’ antes que por la beca o el contrato.

los becarios de investigación o el personal investigador en formación (las dos denominaciones utilizadas) como grupo diferenciado, porcentaje que es algo más del doble con respecto a la situación en los estatutos pre-LOU – aunque sólo un 35,4 por ciento sitúa expresamente a los investigadores en formación dentro del PDI. En estos casos, el reconocimiento como PDI suele llevar aparejado la representación en los órganos de gobierno, bien manteniendo cuota propia o como parte del resto de personal docente e investigador.⁹¹

IV.3. Adaptación estratégica y aprendizaje en la arena de la política parlamentaria

Los partidos con representación parlamentaria que apoyaron al principio a la FJI en sus reivindicaciones – IU, BNG, CHA – continuarían haciéndolo en los siguientes años. Más interesantes resultan los casos de PSOE, PP y CiU, cuyas posturas experimentarían cambios con el transcurso del tiempo, denotando procesos de adaptación estratégica y aprendizaje internos.

IV.3.1. La reorientación del discurso del PSOE

La introducción del problema de los investigadores en formación en la agenda parlamentaria y gubernamental durante el último trimestre de 2000 atrajo el interés de responsables dentro del PSOE. Desde el debate de la PNL de IU en diciembre de 2000 hasta marzo de 2004 este partido se mostraría tanto o más activo parlamentariamente que IU en relación con la problemática de los investigadores en formación (véanse las tablas incluidas en los anexos).

En este período se apreciaría un notable cambio de posiciones en el seno de la formación, sobre todo en el nivel estatal. En enero de 2001, una PNL presentada ante el Pleno del Congreso de los Diputados– luego trasladada a la Comisión de Ciencia y Tecnología⁹² – retomaba y detallaba las propuestas contenidas en la enmienda de sustitución planteada a la PNL de IU debatida en diciembre de 2000, instando al Gobierno a elaborar con un horizonte de diez años un Plan de Recursos Humanos destinados a la investigación científica que, entre otras medidas, incluiría la sustitución de las becas post-doctorales por contratos laborales, la creación de 2500 plazas anuales

⁹¹ En las universidades donde los becarios de investigación aparecen como colectivo separado del PDI y del estudiantado, la asignación de representación específica varía de unos casos a otros. En algunas ocasiones, como en la Universidad de Burgos, dicha representación no existe para ningún órgano de gobierno universitario. En otros, como en las universidades de Cantabria, León o Carlos III, los investigadores en formación están representados en la mayoría de órganos. También hay varias universidades, entre ellas cuatro andaluzas, donde la ambigüedad de los estatutos al respecto hace difícil discernir si efectivamente el colectivo tiene una representación específica. En las universidades de Cádiz, Córdoba, Jaén, Huelva y Sevilla los estatutos reconocen a los investigadores en formación como colectivo diferenciado dentro del ‘personal investigador’, aunque fuera del PDI. En términos de representación, la determinación de su estatus se remite a posterior regulación por parte de la comunidad autónoma o los órganos universitarios. Más claros son los casos de la Universidad Pablo de Olavide y la de Granada. En la primera se produce un reconocimiento explícito como PDI (artículo 94), mientras que en la segunda, aún no formando parte del PDI, sí se le considera tal a efectos de representación electoral (artículo 131). Por otro lado, el no reconocimiento como colectivo diferenciado no es óbice en algunas universidades para que los becarios de investigación estén representados separadamente de los estudiantes en la mayoría de órganos de gobierno. Tal es el caso de las universidades de Alicante, Las Palmas o Castilla-La Mancha. Por último, las tablas anteriores muestran como un 43,7 por ciento de los estatutos preveían algún tipo de regulación propia para el colectivo, independientemente de que hubiese sido reconocido expresamente o no.

⁹² BOCG-Congreso, núm 126, 05/02/2001; BOCG-Congreso, núm. 145, 09/03/2001.

de becarios predoctorales en universidades y OPI, y 1000 en el sector productivo, y la presentación de un estudio “que, tomando como referente la situación de los países europeos más avanzados en este cuestión, como Alemania, Dinamarca, Suiza, Holanda..., contemple una regulación de este tipo de becas que permita mejoras en la situación referida a las prestaciones sociales y de otro tipo de este amplio colectivo” .

Otras PNLs presentadas durante 2001⁹³ seguirían la misma línea. En cuanto a los investigadores postdoctorales, se mantendría una plena coincidencia con el diagnóstico de la FJI referido – consideración de trabajadores y sustitución de las becas por contratos postdoctorales, posición que no se alteraría en adelante. En cambio, en relación con predoctorales, continuaría el desacuerdo en cuanto a su condición laboral⁹⁴ y en el diagnóstico del problema, donde los representantes del PSOE enfatizarían la importancia de los aspectos estructurales (falta de recursos y planificación) y la indefinición jurídica del colectivo. No obstante, sobre todo a partir de la PNL de noviembre de 2001 se observarían algunos cambios sutiles en los argumentos causales utilizados por el portavoz del PSOE en relación a la situación de precariedad del colectivo, así como en las medidas de solución propuestas para los predoctorales.⁹⁵

En las arenas autonómicas, los grupos parlamentarios del PSOE también mostrarían una considerable actividad en relación con el asunto durante 2001 y 2002 (véanse los anexos). Las posiciones al comienzo de las movilizaciones coincidirían básicamente con las federales, tanto en el diagnóstico como en la mayoría de aspectos del pronóstico, como la necesidad de planificación y regulación o la contratación laboral de los investigadores postdoctorales. Pese a la coordinación explícita de la política del partido ejercida desde el nivel federal⁹⁶, existirían algunas divergencias en cuanto a la contratación de los investigadores predoctorales, variando el grado de concordancia con las posiciones federales de unas arenas parlamentarias autonómicas a otras. Así, ciertos representantes socialistas admitían la contratación predoctoral como

⁹³ BOCG-Congreso, núm. 146, 12/03/2001; BOCG-Congreso, núm. 269, 23/11/2001; BOCG-Congreso, núm. 292, 16/01/2002.

⁹⁴ Así, por ejemplo, en la intervención de defensa de la PNL presentada en noviembre (DS-Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 373, 22/11/2001), Lissavetzky señalaba lo siguiente: “[Los becarios predoctorales] adoptan una nomenclatura que comparto: personal investigador en formación, y creemos, como decía al principio de mi intervención, que no es lógico tratarles como trabajadores en algunos aspectos, como, por ejemplo, a la hora de esas retenciones fiscales del IRPF y, en cambio, que no puedan recibir una serie de prestaciones sociales que necesitan. Para salvar este problema hemos realizado una comparación con la situación que tienen en otros países de la Unión Europea, y creemos que sería atinado su inclusión en el RGSS. Solamente hacemos una exclusión de las prestaciones, que es la prestación o subsidio por desempleo, por una razón: seguimos considerando que este colectivo de personal investigador en formación *está cursando estudios de tercer ciclo.*” (subrayado añadido)

⁹⁵ Así, de limitarse en un primer momento a solicitar la elaboración de un estudio sobre la mejora de su situación, y luego instar de manera bastante genérica al desarrollo de una regulación básica “que permita una razonable homogeneización” de las becas predoctorales y “contemple mejoras significativas” en su situación, la PNL presentada en noviembre de 2001 concreta muchísimo más, proponiendo la consideración de los investigadores becados predoctorales como asimilados a trabajadores y la inclusión en el RGSS “con la única exclusión de la prestación y subsidio por desempleo”, y la elaboración de un Estatuto del Becario.

⁹⁶ Así, la portavoz del PSOE en el parlamento andaluz en el debate de la PNL de IU en 2001, María del Mar Román, menciona la cómo la Secretaría de Educación del partido “convocaba reuniones de coordinación con cierta frecuencia, a las que asistían las secretarías de área de las ejecutivas regionales y los portavoces en las comisiones correspondientes de los parlamentos autonómicos, Congreso y Senado” y cómo, en todo momento, su grupo parlamentario “no debía apoyar ninguna iniciativa que contradijese la posición del grupo parlamentario en el Congreso, que, en este caso, solía estar marcada por la posición de la ejecutiva federal del PSOE” (Román, cuestionario aplicado 13/10/2009).

una posibilidad a considerar, tal y como sucedió en los parlamentos vasco, canario o catalán.⁹⁷ En otras autonomías, como Madrid o la Comunidad Valenciana, comenzaría a barajarse la alternativa de utilizar el Diploma de Estudios Avanzados como criterio para limitar el período meramente formativo en la etapa predoctoral y, por tanto, momento a partir del cual se podría proceder a la contratación laboral, adoptando claramente el diseño del modelo ‘2+2’ surgido en las reuniones de la CPT.⁹⁸

En todos los casos anteriores, los socialistas se encontraban en la oposición – y, por tanto, existía la posibilidad de que se tratase sólo de una pose. Más relevante resultaban los posicionamientos del PSOE allí donde este partido gobernaba – dado que en estos casos la probabilidad de una utilización meramente oportunista del discurso por parte de los representantes parlamentarios era mucho menor, al comprometer directamente cualquier declaración la acción de gobierno. En este sentido, en Andalucía, Asturias y Extremadura, al igual que había sucedido a finales de 2000 en Aragón, el PSOE apoyaría las PNL presentadas por IU con la condición, sin embargo, de que los textos finalmente aprobados moderasen las demandas que se planteaban al gobierno autonómico – lo que implicaba, fundamentalmente, la eliminación de la exigencia de conversión automática de las becas predoctorales en contratos y, sobre todo, el desplazamiento de la responsabilidad para la solución del problema al terreno del Gobierno central.⁹⁹

⁹⁷ Así, el Grupo Parlamentario Socialistas Vascos presentó una enmienda a la totalidad a una PNL de IU en el Parlamento Vasco en febrero de 2001, donde la sustitución de las becas por contratos predoctorales se contemplaba como una medida a tomar en el medio plazo (BO-Parlamento Vasco, núm. 115, 23/02/2001).

En Canarias, el grupo socialista presentó una PNL en la que instaba al gobierno autonómico a pedir al gobierno central el estudio de la sustitución de las becas predoctorales y postdoctorales por contratos (BO-Parlamento de Canarias, núm. 79, 20/04/2001). La PNL del PSOE de Canarias también destaca por ser la primera proposición en la que se demanda la sustitución formal de la expresión ‘becario’ predoctoral y postdoctoral, por las de ‘personal investigador en formación’ e ‘investigador postdoctoral’, respectivamente.

Por su parte, la portavoz del Partido Socialista de Cataluña en el debate de las PNL presentadas por Iniciativa per Catalunya en abril de 2001 (Pilar Díaz), se manifestaba en estos términos: “Per tant, jo penso que seria molt important, molt important, intentar trobar una fórmula de tal manera que aquestes persones, aquests becaris doctorals, puguin sortir d’aquesta situació de precarietat. I la fórmula seria, evidentment, trobar una situació, a la qual es puguin acollir amb *una relació contractual*. I jo penso que aquí només el que demanava era estudiar la possibilitat de fer-ho i nosaltres, evidentment, donarem suport a les quatre iniciatives.” (DS-Parlament de Catalunya, núm 244, 25/10/2001, cursivas añadidas).

⁹⁸ Véanse, respectivamente la PNL del grupo socialista de la Asamblea de Madrid presentada en junio de 2001, que no llegó a ser debatida (BO-Asamblea de Madrid, núm. 102, 21/06/2001) y la intervención del representante socialista en la comparecencia del vicepresidente segundo del Consejo, José Joaquín Ripio para informar de las condiciones de trabajo del personal investigador en el País Valenciano (DS-Corts Valencianes, núm. 94, 27/09/2001).

⁹⁹ Por ejemplo, en la PNL del Parlamento de Andalucía, de la sustitución de las becas de la Junta por contratos propuesta por IU, se pasaba a instar la elaboración antes del final de 2001 de “un plan de promoción y mejora de la actividad investigadora de Andalucía”, que contemplase, dentro de la problemática de los investigadores andaluces, “las demandas de los becarios de investigación, previa consulta con las asociaciones del sector, en la línea de garantizar en un plazo razonable el reconocimiento de los derechos laborales”, que daría lugar a la mencionada ‘CTT andaluza’. Junto a esto, en el texto finalmente aprobado se añadía la petición al ejecutivo autonómico para que instase al Gobierno central a la sustitución, únicamente, de las becas postdoctorales por contratos laborales. (BO-Parlamento de Andalucía, núm. 121, 27/03/2001).

En la PNL en Asturias, los representantes del PSOE también obligaron a la eliminación de la referencia a la conversión en contratos de las becas predoctorales, y a la adición de un párrafo referente al deber por parte del Gobierno de la nación de regularizar y homogeneizar estas becas y garantizar las

En Aragón, en cambio, la posición del PSOE se tornaría mucho más favorable a las reivindicaciones de la FJI, evidenciado en el apoyo de este partido a la PL autonómica presentada por IU para la modificación del artículo 97 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS) y, en febrero de 2002, a la PNL de IU instando a la Diputación General de Aragón a sustituir las becas predoctorales y postdoctorales de formación del personal investigador por contratos laborales.¹⁰⁰ En este sentido, el elemento que explica este contraste con las otras comunidades socialistas era la dependencia de la mayoría gubernamental del único diputado de IU en las Cortes aragonesas. A ello habría que añadir las propias preferencias de los responsables autonómicos, que actuaran como auténticos emprendedores de políticas poniendo en marcha el modelo ‘2+2’ (véase el siguiente capítulo).

Los planes del Gobierno central de aprobar un estatuto del becario estimularían cambios en las posiciones del PSOE. En noviembre de 2002, en una PNL que finalmente no se debatiría, el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso presentaría su alternativa al estatuto del PP, instando al Gobierno, entre otras cosas, la inclusión de los becarios predoctorales en el Régimen General de la Seguridad Social, la redacción de una carta de derechos y deberes de los becarios.¹⁰¹ Esta posición sería incluso refrendada por el secretario general del PSOE, José Luis Rodríguez Zapatero, en una reunión celebrada un día después de la presentación de la PNL.¹⁰²

El punto de inflexión vendría con la aprobación del ‘2+2’ aragonés. La medida contradecía la posición oficial del partido y, lo que es más importante, demostraba la factibilidad de la utilización de un diseño alternativo. A pesar de la amenaza de incoherencia interna, el primer movimiento significativo en el PSOE hacia una posición favorable al ‘2+2’ se retrasaría hasta marzo de 2003, cuando la FJI aprovechó la campaña electoral a las elecciones autonómicas de mayo de ese año en Madrid para forzar al candidato socialista a la presidencia de la Comunidad de Madrid, Rafael Simancas, a comprometerse a que, en caso de gobernar, implantaría un diseño similar al adoptado por Aragón.¹⁰³ No obstante, en julio de 2003, el principal interlocutor del

prestaciones sociales y derechos propios de cualquier trabajador, si bien sin considerarlos como tales (BO-Junta General del Principado de Asturias, núm. 252, 28/03/2001).

En Extremadura, la enmienda del PSOE a la PNL presentada por IU instaba igualmente al Gobierno central a, de manera coordinada con las comunidades autónomas, “buscar fórmulas adecuadas para modificar el estatus jurídico de los becarios de investigación, en orden a mejorar la eficacia de los Programas de e Formación de Personal Investigador”, y a “atender, en la medida que el ordenamiento jurídico lo permita, las reivindicaciones que el colectivo de becarios tiene planteadas”, así como estudiar la sustitución de las becas predoctorales y postdoctorales por contratos. Junto con esto, la iniciativa exhortaba al Gobierno autonómico extremeño a aplicar los mismos criterios, contemplando la mejora de la situación de los investigadores en formación en el marco del Plan regional de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación (BO-Asamblea de Extremadura, núm. 144, 08/05/2001).

¹⁰⁰ DS-Cortes de Aragón, núm. 56, 13-14/12/2001; DS-Cortes de Aragón, núm. 60, 21/02/2002.

DS-Cortes de Aragón, núm. 60, 21/02/2002.

¹⁰¹ También, al igual que el borrador del Estatuto del Becario de Investigación entonces en discusión (véase el siguiente capítulo), esta iniciativa solicitaba la creación de un registro general donde deberían recogerse obligatoriamente todas las convocatorias de becas de organismos públicos y privados. Véase BOCG-Congreso de los Diputados, núm. 456, Comisión de Ciencia y Tecnología, 16/12/2002.

¹⁰² El 28 de noviembre de 2002. Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/7010> (disponible 12/03/2010).

¹⁰³ Simancas accedió ante la amenaza de un representante de la FJI de que en la rueda de prensa siguiente diría públicamente que las propuestas del PSOE no suponían un avance respecto a las del PP. Véase el informe de los representantes de la FJI sobre la reunión en <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/8243> (disponible 13/03/2010).

PSOE con la FJI y vicepresidente de la Comisión de Ciencia y Tecnología, Jaime Lissavetzky, continuaba negando la laboralidad de los predoctorales, dejando, no obstante, abierta la posibilidad de adoptar el modelo ‘2+2’ en el futuro.¹⁰⁴ El giro definitivo en la posición oficial socialista se produciría sólo dos meses después, en septiembre de 2003, cuando el propio Rodríguez Zapatero anunció la incorporación de la propuesta del ‘2+2’ al programa del PSOE para las elecciones generales.¹⁰⁵ Como resultado, en la comparecencia del ministro ante la Comisión CYT del Congreso el 30 de septiembre de 2003, Lissavetzky defendía esta alternativa frente al EB propuesto por el MCYT.¹⁰⁶

De acuerdo con la sucesión de acontecimientos, es plausible afirmar que la adopción del ‘2+2’ por el PSOE obedeció principalmente a la razón estratégica de adaptar el discurso a la competencia política, adelantándose a la inminente aprobación del EBI (véase más abajo) restando con ello impacto a esta iniciativa y tratando de capitalizar políticamente el malestar de los investigadores en formación en contra del Gobierno del PP. Por otra parte, la adopción programática del ‘2+2’ fue facilitada claramente¹⁰⁷ por la intervención en la toma de decisiones de actores que ocupaban una posición jerárquica superior en la organización partidista, con una opinión menos elaborada sobre el asunto y que no influenciados directamente por las ideología de la profesión académico-investigadora.

En el período que siguió a la victoria del PSOE en las elecciones generales de marzo de 2004 tuvo lugar un retraimiento en la labor de los grupos socialistas en las distintas cámaras en cuanto al impulso de iniciativas relacionadas con mejora de la situación del de los investigadores en formación¹⁰⁸ – comportamiento lógico, teniendo en cuenta que el nuevo ejecutivo había asumido el problema como una prioridad de gobierno y que la utilidad de la actividad parlamentaria como herramienta de oposición quedaba amortizada en el nuevo contexto.

¹⁰⁴ <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/9976> (disponible 13/03/2010).

¹⁰⁵ El anuncio tuvo lugar en unas Jornadas por la Investigación organizadas en el Congreso por el PSOE, y a las que la FJI había sido formalmente invitada <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/10412> (disponible 13/03/2010). Rodríguez Zapatero había manifestado al respecto cierto interés sobre el 2+2 durante la citada reunión tras la presentación de la PNL y, más tarde, en durante la precampaña electoral. Rodríguez Zapatero había manifestado ya interés por el 2+2 durante la reunión previa a la presentación de la PNL de noviembre de 2002 y más tarde, durante la precampaña electoral de las autonómicas y municipales de 2003. Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/7025> y [7634](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/7634) (disponibles 13/03/2010).

¹⁰⁶ DS-Congreso de los Diputados, núm. 826, Comisión de Ciencia y Tecnología, 30/09/2003.

¹⁰⁷ Visto que, hasta el mes de julio, el responsable del tema del PSOE en el Congreso todavía se resistía a admitir la contratación laboral en el nivel predoctoral, limitándose únicamente a dejar la puerta abierta a fórmulas similares a las de Aragón (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/9976>, disponible 13/03/2010).

¹⁰⁸ De este modo, entre marzo de 2004 y enero de 2006, sólo el grupo parlamentario socialista en las Cortes de Castilla y León, donde el PSOE se encontraba en la oposición, presentaría una PNL – rechazada – en la que se instaba al gobierno autonómico del PP a aprobar un Estatuto del Personal Investigador Formación autonómico que recogiese el “reconocimiento progresivo de la actividad del personal investigador en formación como una actividad laboral con todos los derechos y deberes”, lo que, como primer paso, implicaría adoptar el sistema ‘2+2’ (BO-Cortes de Castilla y León, núm. 85, 30/06/2004; BO-Cortes de Castilla y León, núm. 109, 25/11/2004; DS-Cortes de Castilla y León, núm. 211, Comisión de Educación, 09/11/2004.)

Respecto a las propuestas presentadas por otros partidos, el PSOE condicionaría su apoyo a que se adaptaran a lo establecido en su programa electoral¹⁰⁹, rechazando directamente aquéllas que chocasen frontalmente con éste. Otras iniciativas que chocaban directamente con la posición oficial de los socialistas serían directamente rechazadas, como sucedió con las PLs autonómicas presentadas por los grupos parlamentarios de IU en Extremadura y Aragón para la modificación del artículo 97 del TRLGSS¹¹⁰ – donde los portavoces socialistas justificaron su postura en la suficiencia de las medidas puestas en marcha por los responsables del partido en las correspondientes comunidades autónomas o previstas por el nuevo Gobierno – y con algunas PNLs.¹¹¹ En línea con esta actitud, el PSOE pospondría *sine die* el debate de la PL autonómica aprobada por el Parlamento de Andalucía en 2003¹¹², a la que todos los grupos parlamentarios salvo el socialista habían anunciado su apoyo.¹¹³ La iniciativa permanecería, sin discutir, volviéndose a incluir en la lista de iniciativas para tramitar de la siguiente legislatura, donde sólo se aprobaría su toma en consideración, caducando al final de la legislatura.¹¹⁴ Esta evolución de la estrategia parlamentaria muestra claramente el propósito del PSOE de, una vez en el Gobierno, limitar la utilización de estas arenas como instrumento para la estrategia expansión del conflicto de la FJI – a la que esta formación había venido contribuyendo durante los últimos cuatro años – para así asegurar el control del ejecutivo sobre la agenda de cambios en la política.

IV.3.2. El efecto de la oportunidad política en las posiciones del Partido Popular

Como se señaló en el capítulo anterior, mientras estuvo en el poder, la postura de los representantes del PP en el ámbito parlamentario estatal estuvo subordinada a las líneas argumentales establecidas desde el Gobierno por los responsables de la política. En los parlamentos autonómicos, la mayoría de los grupos populares se dedicarían también a defender el uso de la beca como instrumento de la política, la condición de estudiantes de los investigadores en formación, el papel clave de los becarios dentro del

¹⁰⁹ Así sucedería en el caso de la PNL de IU en el Congreso de los Diputados presentada en junio de 2004 (BOCG-Congreso de los Diputados, núm. D- 39, Comisión de Educación y Ciencia, 21/06/2004; BOCG-Congreso de los Diputados, núm. D- 82, Comisión de Educación y Ciencia, 08/10/2004) o la de la Asamblea de Extremadura de enero de 2004 (BO-Asamblea de Extremadura, núm. 64, 05/02/2004; BO-Asamblea de Extremadura, núm. 96, 04/05/2004). En el caso de la primera, el Grupo Socialista obligó a cambiar la inicial demanda de sustitución por contratos de las becas predoctorales y posdoctorales por únicamente instar al Gobierno a revisar el Estatuto del Becario, impulsar la incorporación en 2005 de los becarios predoctorales de primer y segundo año al Régimen General de la Seguridad Social y la transformación de las becas de tercer y cuarto año y las post-doctorales en contratos – es decir, el mismo contenido del programa electoral del PSOE.

¹¹⁰ Los textos presentados pueden encontrarse en: BO-Asamblea de Extremadura, núm. 85, 05/04/2004; BO-Cortes de Aragón, núm. 59, 17/05/2004; BO-Asamblea de Extremadura.

¹¹¹ Con la PNL de IU en las Cortes de Aragón (BO-Cortes de Aragón, núm. 24, 24/11/2003; DS-Cortes de Aragón, núm. 29, 23/09/2004; BO-Cortes de Aragón, núm. 79, 05/10/2004) y el Parlamento de Andalucía (BO-Parlamento de Andalucía, núm. 99, 01/12/2004; BO-Parlamento de Andalucía, núm. 188, 29/04/2005; DS-Parlamento de Andalucía, núm.109, 05/04/2005) donde se instaba a la sustitución de las becas predoctorales y el diseño ‘2+2’ por con contratos.

¹¹² El texto de la PL puede encontrarse en BO-Congreso de los Diputados, núm. B-14-1, 14/04/2004.

¹¹³ Véanse los mensajes de la lista Precarios-estatal <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/13714>, [16456](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/16456), [18119](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/18119), [18442](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/18442) y [18826](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/18826) (disponibles 31/05/2010).

¹¹⁴ Tal es la situación a fecha de 15/03/2012. Véase BOCG-Congreso de los Diputados Núm. B-2-1, 11/04/2008; Núm. B-2-2, 22/09/2008 (toma en consideración); Núm. B-2-35 de 08/07/2009 (enmiendas); DS-Congreso de los Diputados, Pleno, núm. 26, 16/09/2008 (toma en consideración).

sistema investigador o la necesidad de planificar la carrera investigadora.¹¹⁵ Con la puesta en marcha de la elaboración de una norma reguladora de la situación de los becarios de investigación, esta alternativa se convertiría en la principal solución defendida por los representantes de este partido.¹¹⁶

Sin embargo, al igual que sucedía en el PSOE, puntos de discordancia aparecían en algunas comunidades, precisamente en aquéllas en las que el PP no gobernaba y donde, por tanto, estos posicionamientos no implicaban un compromiso de acción para el ejecutivo autonómico y, en cambio, sí permitían rentabilizar la percepción pública positiva existente sobre el problema. Por ejemplo, en el País Vasco, aunque el grupo parlamentario popular también se mostraba favorable al mantenimiento de las becas proponía la introducción de medidas de control del abuso y mejoras en las condiciones.¹¹⁷

Más llamativo es el caso del Parlamento de Andalucía, donde los populares votarían favorablemente a la PNL presentada por IU en diciembre de 2000 en la que, cabe recordar, se instaba entre otras cosas al ejecutivo andaluz a dirigirse al Gobierno central “a fin de que sustituyan, en el terreno de la investigación, las becas postdoctorales de FPI por contratos laborales con características adecuadas a cada perfil investigador, por tiempo determinado”.¹¹⁸ En un sentido favorable también a la contratación se pronunciaba en su intervención el portavoz popular en la Junta General del Principado de Asturias en el debate de la PNL presentada por IU en febrero de 2001.¹¹⁹

Por su parte, en la Asamblea de Extremadura, aunque la portavoz del PP se mantenía en la línea general del partido al defender el mantenimiento el sistema de

¹¹⁵ Véase, por ejemplo, las intervenciones de los portavoces del PP en sendos debates sobre la PNL del PSOE sobre homogeneización de las becas predoctorales (DS-Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 186, 15/03/2001) y en el debate de la moción de IU en el Senado instando al Gobierno a sustituir las becas predoctorales y postdoctorales de formación ((DS-Senado, Comisiones, núm. 50, 19/06/2001). En el ámbito autonómico, las de la portavoz del PP en la Asamblea de Extremadura en el debate de la PNL presentada por IU en marzo de 2001 (DS-Asamblea de Extremadura, núm. 40, 26/04/2001); la enmienda presentada a la PNL de Ezker Batua por el grupo parlamentario del PP (BO-Parlamento Vasco, núm. 115, 23/02/2001); la intervención del portavoz del PP (Pedro Ortega Marhuenda) en las Cortes Valencianas (DS-Cortes Valencianas, núm. 75, 04/04/2001).

¹¹⁶ Véanse, por ejemplo, el debate de la PNL del PSOE dirigida mejorar las condiciones de trabajo y las prestaciones sociales de los becarios investigadores, en noviembre de 2001 (DS-Congreso de los Diputados, Comisiones, Núm. 373, 22/11/2001); la intervención del portavoz del PP en el debate de la PNL del PSOE en las Cortes de Castilla y León (DS-Cortes de Castilla y León, núm. 53, 08/11/2001); o la correspondiente en el Parlamento de Cataluña (DS-Parlament de Catalunya, núm. 244, 25/10/2001; BO-Parlament de Catalunya, núm. 283, 26/11/2001).

¹¹⁷ Véanse sendas PNLs presentadas en el Parlamento Vasco (BO-Parlamento Vasco, núm. 115, 23/02/2001; DO-Parlamento Vasco, núm. 48, 24/05/2002; DS-Parlamento Vasco, núm. 39, 28/06/2002).

¹¹⁸ BO-Parlamento de Andalucía, núm. 121, 27/03/2001. Véase la intervención en el debate del portavoz del PP, Julio Vázquez, quien señalaba que “Nos parece bien, por tanto, que el dinero que ha de recibir un investigador en concepto de becas predoctorales y postdoctorales, y que se otorgan con la consideración de personal en formación, sea considerado, además, como servicios de un trabajador que investiga. Y, como trabajador que es, reciba, evidentemente, los beneficios correspondientes de su seguridad social o de su seguro de desempleo, etcétera. Dicho de otra forma, que la beca, que comienza siendo como un concepto que puede ser aplicable como ayuda a la formación personal y, por tanto, a una mayor cualificación de la persona, deja de tener tal concepto cuando el trabajo de investigación a realizar sirva para beneficiar a una empresa, a una institución, etcétera, y en cuyo caso lo que se debe establecer es una relación laboral regulada mediante contrato.” (DS-Parlamento de Andalucía, núm. 66, 15/02/2001).

¹¹⁹ Fernando Goñi, DS-Junta General del Principado de Asturias, núm. 62, 22/03/2001.

becas predoctorales, abogaba, sin embargo, por la contratación de los investigadores postdoctorales. – si bien en la enmienda *in vivo* presentada a la PNL de IU, realizaba tal requerimiento únicamente a la Junta de Extremadura, evitando cualquier referencia al Gobierno central.¹²⁰ También sería explícito el apoyo a la contratación de los investigadores postdoctorales por parte del PP de Aragón.¹²¹ Por su parte, en Canarias, aunque el PP presentó conjuntamente con Coalición Canaria una enmienda a una PNL del PSOE en la que se señalaba que era “necesario reconocer alguna figura contractual para los becarios postdoctorales que sí prestan determinados servicios”¹²², esta propuesta desapareció del texto finalmente aprobado por todos los grupos parlamentarios, en donde únicamente se instaba al Gobierno canario a dirigirse a su homólogo en Madrid con el fin de diseñar “un estatuto específico” que mejorase las condiciones de predoctorales y postdoctorales.

En resumen, existe una cierta similitud entre PP y PSOE en cuanto a la autonomía relativa mostrada por las organizaciones regionales – particularmente allí donde el partido no gobernaba – respecto a la estrategia del partido a nivel estatal. No obstante, la organización nacional del PP no ejercía un control tan directo sobre el asunto como en el caso socialista, tal y como señalan los portavoces populares en varios parlamentos autonómicos entrevistados, quienes subrayan la no existencia de una coordinación o de directrices explícitas desde Madrid.¹²³ Tal y como señala el portavoz del PP en el debate de la PNL del PSOE en las Cortes de Castilla y León en noviembre de 2001, una posible explicación a que no se diese coordinación explícita en este caso entre grupos autonómicos, se debía a la baja prioridad concedida al asunto por los responsables del partido.¹²⁴ No obstante, ello no significa que los parlamentarios populares no procurasen tener en cuenta las posiciones que sus colegas de partido venían manteniendo en las otras cámaras.¹²⁵

Tras la salida del Gobierno central en 2004, el PP cambiaría sus planteamientos sobre el asunto, adaptándolos a la nueva condición de partido en la oposición para, como el PSOE en su momento, capitalizar políticamente el malestar causado por la política del nuevo ejecutivo entre las filas de la FJI (véase el próximo capítulo). En este sentido, se produciría un acercamiento de los populares a las posiciones de la FJI, si bien continuaron algunas diferencias sustanciales. De este modo, el Grupo Popular en el Congreso ofrecería su apoyo a la tramitación de la PL de la Comunidad de

¹²⁰ Josefa Benavente, DS-Asamblea de Extremadura, núm. 40, 26/04/2001.

¹²¹ Véanse sendas intervenciones del portavoz popular, Ignacio J. Palazón, en DS-Cortes de Aragón, núm. 56, 13-14/12/2001 y DS-Cortes de Aragón, núm. 60, 21/02/2002. También la enmienda presentada por el Grupo Popular Popular a la PNL de IU solicitando la conversión de las becas de investigación del Gobierno de Aragón en contratos (BO-Cortes de Aragón, núm. 211, 28/02/2002).

¹²² BO-Parlamento de Canarias, núm. 93, 09/05/2001.

¹²³ Así lo confirman Josefa Benavente e Ignacio J. Palazón, respectivamente portavoces del PP en los debates de las PNLs presentadas por IU en la Asamblea de Extremadura y las Cortes de Aragón (entrevistas 15/10/2009 y 15/01/2010).

¹²⁴ “No hubo coordinación con los grupos en otros parlamentos autonómicos en esta iniciativa. En otras sí la había. *La proposición tenía poca entidad*” (Felicísimo Garabito, entrevista telefónica, 14/01/2010).

¹²⁵ Así, la portavoz en la Asamblea de Extremadura señalaba que “(n)ormalmente se revisaba la posición del Grupo Popular y de los demás partidos, en sus intervenciones en otros parlamentos, o en el Congreso de los Diputados, en temas similares”, lo que ayudaba a elaborar una posición y “encontrar argumentos a favor o en contra para salir al estrado” (Benavente, entrevista 15/10/2009). Su homólogo en las Cortes de Aragón, igualmente indicaba que “(u)n técnico del Grupo Parlamentario Popular (GPP) en las Cortes de Aragón formaba parte de la citada estructura de coordinación (...) suministraba al diputado, en este caso yo, la información procedente de otros parlamentos.” (Palazón, entrevista 15/01/2010).

Andalucía.¹²⁶, reconociendo también la necesidad de avanzar sobre el EBI aprobado apenas un año atrás por el Gobierno de José María Aznar.¹²⁷ Así, la enmienda del Grupo Popular pidiendo “(d)esarrollar y completar los contenidos del vigente estatuto del becario, incorporando las mejoras a las que se refieren los apartados anteriores de esta Proposición no de Ley” presentada por IU de junio de 2004 demandando la sustitución de becas por contratos¹²⁸, implicaba, en la práctica, una aceptación de esta alternativa, rechazada durante los años anteriores.

En cambio, en el ámbito autonómico, la posición del PP seguiría dependiendo de si este partido gobernaba o no. Así, en la Asamblea de Extremadura, los populares apoyarían (al igual que en su momento en Andalucía) la toma en consideración de la PL presentada por IU, reconociendo en boca de su portavoz que “(i)nvestigar es trabajar”.¹²⁹ En Andalucía, en el debate de la PNL de IU solicitando la contratación desde el primer año de todos los investigadores predoctorales, el Grupo Parlamentario Popular (también en la oposición), aunque contrario a la iniciativa, se mostraría favorable por la revisión del EB en la línea de lo establecido en la PNL aprobada unos meses antes en el Congreso de los Diputados.¹³⁰ En contraste con estas posiciones, en Castilla y León, donde el PP gobernaba, sus parlamentarios votarían en contra de la PNL del Grupo Socialista demandando la implantación del diseño ‘2+2’¹³¹, subrayando la nula aportación del diseño ‘2+2’ a lo ya establecido en el EB.¹³²

IV.3.3. Cambios en otros partidos: el caso de CiU

En cuanto al resto de partidos, interesan sobre todo los cambios que se produjeron en las posiciones de CiU. Al comienzo de las movilizaciones de la FJI, esta formación era favorable sólo a la contratación de los investigadores postdoctorales, mientras que propugnaba el mantenimiento de las becas predoctorales como instrumento – fundamentada en la naturaleza formativa de este período.¹³³ No obstante, también reconocía la necesidad de introducir mejoras en las condiciones y de solucionar el problema del estatus jurídico de los investigadores en formación mediante el establecimiento de una carta de derechos y deberes de los becarios predoctorales¹³⁴, si

¹²⁶ <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/18826> (disponible 31/05/2010).

¹²⁷ Blanca Fernández-Capel Baños, DS-Congreso de los Diputados, núm. 89, Comisión de Educación y Ciencia, 29/09/2004.

¹²⁸ BOCG-Congreso de los Diputados, núm. D- 82, Comisión de Educación y Ciencia, 08/10/2004.

¹²⁹ Teresa Tortonda, DS-Asamblea de Extremadura, núm. 58, 11/11/2004

¹³⁰ DS-Parlamento de Andalucía, núm. 109, 05/04/2005.

¹³¹ BO-Cortes de Castilla y León, núm. 85, 30/06/2004; BO-Cortes de Castilla y León, núm. 109

¹³² Véase la intervención del portavoz del PP, Fernando de Arvizu Galárraga (DS-Cortes de Castilla y León, núm. 211, Comisión de Educación, 09/11/2004).

¹³³ Véase, por ejemplo, las siguientes declaraciones al respecto de los portavoces de CiU en el Senado – Josep Varela – (DS-Senado, Comisiones, núm. 50, 19/06/2001), Congreso – Manuel Silva (DS-Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 373, 22/11/2001) y en la cámara catalana – Antoni Castellà – (DS-Parlament de Catalunya, núm. 244, 25/10/2001).

¹³⁴ Véanse la enmienda de sustitución a una moción de IU en el Senado, proponiendo la incorporación jurídica de la figura del becario al proyecto de reforma de la LOU (BOCG-Senado, núm. 277, 26/06/2001); la enmienda presentada en el Congreso a una PNL del PSOE demandando la regulación de dicho régimen jurídico (BOCG-Congreso, núm. 272, 30/11/2001); y el apoyo de CiU al texto final aprobado de una PNL presentada por ICV en el Parlamento de Cataluña, tras introducción de una enmienda del grupo convergente instando al estudio de una carta de derechos y deberes para los becarios predoctorales (BO-Parlament de Catalunya, núm. 238, 26/11/2001).

bien manteniendo la autonomía en la política de los gobiernos regionales y evitando cualquier centralización u homogeneización.¹³⁵

Sin embargo, los cambios en la política de la Generalitat durante 2003, cuando se introdujo el diseño ‘2+2’ (véase el siguiente capítulo), llevarían a la consiguiente modificación de las posiciones de CiU. Así, en noviembre de 2004, el grupo parlamentario de este partido presentaría en el Congreso de los Diputados una PNL en la que, entre otras cosas, se instaba a la modificación del Estatuto del Becario y el establecimiento en la etapa predoctoral de un sistema ‘2+2’ como el existente ya entonces en Cataluña.¹³⁶ Por otro lado, en cuanto a las relaciones con la FJI, al igual que en el caso del PP, el paso a la oposición tras la derrota en las elecciones catalanas de noviembre de 2003, llevaría a un acercamiento a las posiciones de la Federación. Así, en una reunión con representantes de la FJI, en marzo de 2005, el secretario del grupo parlamentario en el Congreso y el portavoz en la Comisión de Educación y Ciencia de esta cámara anunciaron el apoyo de CiU a la PL de la Comunidad de Andalucía, pese a considerarla “una chapuza” desde el punto de vista de la redacción. También propusieron a los representantes de la FJI que les pasasen un escrito “con las máximas reivindicaciones”, con el objeto de utilizarlo para presentar una proposición de ley – que, sin embargo, no llegó a concretarse.¹³⁷

IV.3.4. Las lógicas subyacentes al comportamiento de los partidos y el problema de la cooperación

Revisando los apartados anteriores, puede observarse cómo el contexto de competición política y, más concretamente, la condición de partido en el gobierno o en la oposición, constituyen elementos clave para comprender los cambios en las posiciones de los partidos políticos. De este modo, la convergencia con los planteamientos de la FJI se produce sobre todo si ello no implica la asunción de compromisos costosos por parte del Gobierno al que la formación política da soporte parlamentario. Ello indica, en principio un predominio de una ‘lógica de las consecuencias esperadas’ (una racionalidad instrumental) en el comportamiento de PSOE, PP y CiU.

No obstante, el análisis demuestra también la insuficiencia de una explicación basada en esta lógica instrumental. Prueba de ello son los propios límites en la convergencia con las posiciones de la FJI, revelados en la adopción del ‘2+2’ como solución y la continuidad en el rechazo de conceder contratos a los investigadores en formación desde el primer año basándose en el argumento de la condición de ‘estudiantes’. Ello indica que, más allá de los argumentos económicos o la competencia política, las creencias de los responsables del asunto en el partido o en el Gobierno al que éste apoya – procedentes en su mayoría de la profesión académico-investigadora – tienen un peso crucial en la determinación de las posiciones, apuntando a la importancia

¹³⁵ Véase la intervención del portavoz de CiU el debate de la PNL del PSOE de marzo de 2001 solicitando la homogeneización de las becas convocadas por el Estado y el resto de organismos (DS-Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 186, 15/03/2001).

¹³⁶ BOCG-Congreso de los Diputados, núm. D- 107, Comisión de Educación y Ciencia, 19/11/2004. La PNL sería debatida en junio de 2006, ya después de la aprobación y publicación del EPIF, por lo que la referencia al 2+2 fue eliminada (DS-Congreso de los Diputados, BOCG-Congreso de los Diputados, núm. D- 414, Comisión de Educación y Ciencia, 04/07/2006).

¹³⁷ Según el resumen enviado por los representantes de la FJI a la lista Precarios-estatal (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/18442>, disponible 02/06/2010).

subyacente de la ‘lógica de lo apropiado’ a la hora de explicar el comportamiento de estos partidos.

El análisis de los cambios en la postura de los partidos permite también profundizar teóricamente en la cuestión de la cooperación entre actores. En el capítulo teórico se señaló como uno de los problemas detectados en el ACF tenía que ver con la falta de especificación de los procesos de acción colectiva inherentes a la formación de coaliciones de actores (Schlager 1995). En principio, este enfoque apuntó como factor aglutinante la existencia de creencias compartidas entre sus miembros (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 120). Esta definición – semejante a la de las ‘coaliciones discursivas’ de Hajer (1995, 65) – no explicaba, sin embargo, cómo los participantes resolvían los problemas de acción colectiva asociados a una cooperación activa.

Sabatier y sus colaboradores trataron de enmendar este problema teóricamente recurriendo, primero, a la posibilidad alternativa de una coordinación ‘débil’ – en el sentido de que los actores acomodan sus estrategias para hacerlas complementarias a la actividad de otros participantes (Zafonte y Sabatier 1998, 480)¹³⁸ y al papel que las interdependencias funcionales entre actores (Fenger y Klok 2001). Posteriormente, los autores del ACF prestarían atención a los distintos tipos de interacciones posibles entre los actores (desde el mero intercambio de información y recursos hasta la estrecha cooperación) (Weible y Sabatier 2005). La conclusión sería la necesidad de considerar en la explicación de la cooperación, junto con las creencias compartidas, las interdependencias funcionales entre actores (Zafonte y Sabatier 1998; 2004) y el contexto particular de interacción (Weible y Sabatier 2005). En definitiva, estas modificaciones en el ACF equivaldrían – en la terminología del marco teórico-conceptual aquí utilizado – a tener en cuenta la situación de acción concreta en la que los actores se encuentran inmersos.

Los datos sobre las interacciones entre la FJI y los actores parlamentarios coinciden básicamente con las conclusiones de Sabatier y sus colaboradores, pero añaden, además, algunos elementos a que ilustran aspectos no considerados por estos autores, sobre todo el rechazo de cualquier visión unidimensional y simplificadora de esas interacciones que subraye uno de los tres tipos básicos de relación – cooperación, coordinación o conflicto – para descartar otros.

En el caso de IU, por ejemplo, la casi identidad de sus posiciones con las de la FJI sería la base de la estrecha relación entre ambas organizaciones, donde la formación de izquierdas se comportará como auténtico portavoz de las reivindicaciones de la FJI en la arena parlamentaria. Incluso en este caso, sin embargo, la concordancia en los discursos y creencias no descarta, sin embargo, la importancia del componente estratégico. Por un lado, la promoción del asunto suponía para IU un recurso en su labor de oposición para desgastar a los respectivos gobiernos, así como una forma de demostrar coherencia programática e ideológica frente a las bases y el electorado. Por otro lado, pese al reconocimiento de esta relación claramente cooperativa¹³⁹, desde un

¹³⁸ Una coordinación en sentido ‘fuerte’ (cooperación) supondría el desarrollo de un plan conjunto de acción, la comunicación del plan entre las partes relevantes y la aceptación expresa por éstas de dicho plan.

¹³⁹ Por ejemplo, en el informe sobre una reunión mantenida con miembros del Grupo Parlamentario de IU en el Congreso, el representante de la FJI señalaba que “(n)o hay mucho que contar, como el acuerdo con

punto de vista estratégico, la FJI huirá también de exhibir públicamente cercanía, ante el temor a una interpretación excesivamente politizada de las reivindicaciones y, por tanto, la posibilidad de que pudiese incidir negativamente en la búsqueda de apoyos en otros partidos.¹⁴⁰

En el caso del PSOE y CiU, ambos partidos se comportaron como aliados de la FJI, al menos en su contribución a la entrada y el mantenimiento de la cuestión en la agenda parlamentaria. Especialmente importante fue el papel del PSOE, cuyas PNL facilitaron la introducción del problema en aquellos parlamentos autonómicos donde IU no tenía representación (por ejemplo, Canarias y Castilla y León). No obstante, la relación con el PSOE nunca llegó a ser tan estrecha como con IU, fundamentalmente debido a las diferencias en las posiciones en relación con la consideración laboral de los becarios predoctorales. A pesar de que los contactos entre ambas organizaciones fueron frecuentes y que los representantes socialistas someterían a menudo a consulta de la FJI sus iniciativas¹⁴¹, el PSOE mantendría siempre un criterio autónomo frente a las presiones y la actividad de persuasión de la Federación – lo que no descarta, como se ha mostrado, que se produjese una evolución en las posiciones del partido en algunos aspectos clave, como la aceptación del 2+2. Sin embargo, la cuestión de los becarios predoctorales constituyó una barrera en la relación entre ambas organizaciones. Puede afirmarse, por tanto, que la coordinación entre PSOE y FJI fue de tipo *débil*. Este juicio es extensible igualmente a la relación con CiU.

En este contexto, la lógica de las consecuencias esperadas desempeña un papel clave a la hora de explicar dicha coordinación. En el caso del PSOE, a pesar de las discrepancias, su condición de principal partido del país (junto con el PP) y el que gobernase en varias regiones, llevaría a los representantes de la Federación a buscar activamente el contacto y se reunirían frecuentemente con representantes de este partido. Ello conduciría también a una actitud posibilista en la FJI donde, aunque internamente se considerase insuficientes las propuestas del PSOE – principalmente en relación con la cuestión de la contratación predoctoral – públicamente se alabarían como avances respecto a la situación vigente.¹⁴² Por parte de la formación socialista, ya se ha mencionado el incentivo que suponía su apoyo a la FJI como herramienta para desgastar al Gobierno del PP.

Por otro lado, la prolongación en el tiempo de la interacción cooperativa entre PSOE y la FJI acabará generando otros efectos estratégicos que afectan a su desarrollo. Las posiciones adoptadas en un momento previo y su mantenimiento en el tiempo, unidas a la percepción pública positiva del colectivo, hacen que su abandono sea costoso para la imagen pública del partido, ante el peligro de ser acusado de incoherencia. De este modo, la prolongación de la interacción cooperativa con el PSOE se convertirá, como se verá en el próximo capítulo, en un recurso que la FJI utilizará

IU es total las reuniones son tranquilas” (12/06/2002, <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/5397>, disponible octubre 2009).

¹⁴⁰ Véanse, por ejemplo, el siguiente mensaje enviado a la lista de Precarios-estatal <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/33>.

¹⁴¹ Por ejemplo, así sucedió con la mencionada PNL de noviembre de 2001 (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/3496>, <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/3511>),

¹⁴² Por ejemplo, véase el comunicado enviado a los medios a propósito de la PNL presentada por el PSOE en el Congreso de los Diputados en noviembre de 2001 (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/3511>, disponible 30/10/2009)

para influir en los posicionamientos del partido, reduciendo el componente asimétrico en la relación derivado de la posición institucional de éste.

En definitiva, de las páginas anteriores cabe deducir que, a la hora de comprender las relaciones entre la FJI y otros actores (en este caso, los partidos políticos), es necesario prestar atención a la interacción que se produce entre las dos lógicas básicas que guían el comportamiento de los participantes en el proceso. Una identidad en las creencias (lógica de lo apropiado) no implica una cooperación automática: hay que considerar también en qué medida las razones instrumentales ayudan a desencadenar dicha cooperación. Por otro lado, en aquéllos casos donde las consecuencias esperadas guían las relaciones de coordinación/cooperación, las creencias actúan como elementos mediadores – por ejemplo, estableciendo su alcance y límites. Finalmente, no hay que descartar los procesos de aprendizaje y cambio en las creencias que pueden desencadenarse como consecuencia de la interacción entre los actores a lo largo del tiempo.

IV.4. Modulaciones internas en el discurso del MCYT: importancia de las creencias previas

Por último, también se produjeron cambios en las posiciones del Gobierno central, más concretamente, dentro del MCYT, como consecuencia de las ideas surgidas en el seno de los foros de expertos. La emisión del informe de la CTT y la asunción de la su principal recomendación – elaborar un estatuto regulador de la situación de los becarios de investigación – afectaría a la línea argumental del MCYT con respecto al asunto. Los cambios tendrían su origen en la Secretaría General de Política Científica (SGPC), órgano dependiente de la Secretaría de Estado y encargado inicialmente de la elaboración del estatuto (véase el siguiente capítulo). En concreto, si bien seguía insistiéndose en la naturaleza fundamentalmente formativa de la actividad del becario de investigación, se comenzaría a admitir un componente productivo¹⁴³, llegando a deslizarse este matiz en el propio discurso de la ministra.¹⁴⁴ Por otra parte, la concepción de la Secretaría General de la situación de los postdoctorales también se desmarcaría del discurso inicial de la Secretaría de Estado, llegando a admitir la necesidad de contratación de estos investigadores.¹⁴⁵

¹⁴³ Así se reflejaba en la respuesta a la pregunta oral en la Comisión de Ciencia y Tecnología del Congreso formulada por el diputado del PSOE, Jaime Lissavetzky, el secretario general, Juan Junquera, señalaba al referirse a la cobertura de prestaciones de la Seguridad Social que habrían de incluirse en el estatuto: “Ya sé que [las asociaciones de becarios] piden el reconocimiento de antigüedad y el derecho al paro, pero de común acuerdo con el Ministerio de Trabajo hemos llegado al máximo que nos parecía que se podía llegar, teniendo en cuenta que nos encontramos ante *una regulación híbrida entre una actividad de cierta regularidad y ciertos factores de formación que hay que tener en cuenta.*” (DS-Congreso de los Diputados, Comisión de Ciencia y Tecnología, núm. 397, 11/12/2001).

¹⁴⁴ En mayo de 2002 reconocía que “aunque la actividad del becario es limitada en el tiempo y no genera desempleo, no es exactamente la de un trabajador sino la de una persona en formación – una formación importante, *con un proceso largo que es productivo desde el punto de vista científico* y que, además, coincide con un momento vital de las personas desde el punto de vista del ámbito familiar – todas las prestaciones del RGSS van a estar incluidas en el estatuto del becario.” (DS-Senado, Pleno, núm. 91, 22/05/2002).

¹⁴⁵ En la misma intervención, Juan Junquera respondía así al diputado socialista: “Usted hace una distinción entre las becas predoctorales y postdoctorales y no puedo por menos que manifestarle que estoy totalmente de acuerdo. Las becas deben ser predoctorales y muy excepcionalmente postdoctorales cuando hay algún tipo de formación por residencia en el extranjero o alguna otra cosa de carácter extraordinario. Todos los demás supuestos deben ser contratos laborales.” (DS-Congreso de los Diputados, Comisión de Ciencia y Tecnología, núm. 397, 11/12/2001). En la misma intervención, Junquera informaba de la

De acuerdo con el ACF, las creencias nucleares (*core beliefs*) previas actuarían como filtros cognitivos que afectarían a los procesos de aprendizaje (Sabatier y Jenkins-Smith 1999). Precisamente, la diferenciación en las posiciones de la Secretaría General respecto a las del secretario de Estado y la Dirección General de Investigación residiría en las diferentes visiones sobre el papel de los investigadores en formación, vinculadas a la experiencia de socialización y vinculación institucional de los protagonistas. Frente al secretario de Estado o el director general, que pertenecían a la profesión científico-académica, el bagaje de Junquera como alto funcionario llevaba a este a contemplar el problema desde una óptica centrada en la racionalidad jurídico-administrativa de la situación de los investigadores en formación y no tanto en la concordancia entre los instrumentos utilizados y la naturaleza del proceso formativo investigador.¹⁴⁶ Como se verá en el próximo capítulo, estas diferencias de percepción dentro del propio MCYT marcarán el proceso de elaboración del Estatuto del Becario.

V. CONCLUSIONES

Las páginas anteriores han ilustrado varios aspectos importantes en relación con la explicación de los procesos de cambio en las políticas públicas. En primer lugar, la necesidad de tener en cuenta la interacción entre mecanismos de cambio. Los intentos por contener la protesta promovida por la FJI acabarían impulsando cambios endógenos incrementales en la política estatal de formación de investigadores. El objeto de estos cambios sería limitar los costes que para los partidarios del *statu quo* tendría una deslegitimación de la política como resultado de la difusión de una imagen negativa o – en caso de que la estrategia de expansión del conflicto triunfara – por el desplazamiento de la decisión fuera del subsistema y pérdida de control sobre el diseño de la política.

La interacción entre mecanismos atraviesa también los límites entre subsistemas. Los cambios en el ámbito estatal serán seguidos de otros – también incrementales – en las políticas de formación de investigadores regionales. Estos cambios serán el resultado, sobre todo, de la permeabilidad horizontal entre estos subsistemas – la dependencia de buena parte de los diseños de las políticas autonómicas respecto a la estatal –, si bien en algunos casos también contribuirían las dinámicas de expansión del conflicto desarrolladas por las asociaciones locales de la FJI y sus aliados en la arena parlamentaria.

También, las páginas anteriores han mostrado la influencia de la complejidad del contexto en el que los distintos participantes interactúan, que introduce un componente de incertidumbre en todo el proceso. Por ejemplo, los esfuerzos iniciales de contención del conflicto del MCYT acabarían teniendo el efecto contrario, estimulando la participación en la primera gran manifestación de febrero de 2001. Otro caso son las consecuencias no esperadas de la creación de la CPT y la CTT. Concebidas con el propósito principal de contener la protesta más que ofrecer soluciones al problema,

supresión del ministerio “de todas las convocatorias de becas postdoctorales que había dentro de los OPI, por entender que no tenían el menor sentido”.

¹⁴⁶ De estas diferencias eran conscientes los propios participantes. Como señala uno de los altos funcionarios de la SGPC que participaría en el proceso posterior de elaboración del Estatuto del Becario, “(e)llos [en referencia al secretario de Estado y el director general de Investigación] son gente de universidad, y su visión de las becas no era la misma que teníamos nosotros, que era una visión mucho más jurídica. Nuestra formación era más teórica, la suya era más pragmática” (Martín, entrevista 12/11/2004).

estos foros acabarían convirtiéndose en instancias clave para la creación de conocimiento utilizable que determinaría el proceso en adelante. En particular, la idea del diseño '2+2' se transformaría en un punto focal del debate que influiría en las estrategias de los diferentes actores involucrados, impulsando procesos de adaptación estratégica y aprendizaje.

En cuanto a estos procesos, el capítulo ha mostrado cómo detrás de ellos subyacen tanto una lógica instrumental – mejorar la capacidad de las organizaciones para perseguir sus objetivos estratégicos – como normativa o 'de lo apropiado' – los cambios de posición están limitados por las creencias básicas de los participantes. En el caso de la FJI, por ejemplo, muy temprano, en 2001, se adoptaría una estrategia que permitía aceptar los cambios en el diseño de la política que suponían algún avance respecto a la situación de partida, sin que ello supusiera renunciar a los objetivos maximalistas de abolición de las becas como instrumento. En PSOE y PP, los cambios de posición respecto al tipo de instrumento a utilizar estarían guiados por el interés en maximizar políticamente el asunto, si bien las creencias sobre la naturaleza formativa del período predoctoral establecían los límites de lo aceptable – en este caso, el '2+2', al considerar estudiantes a los investigadores hasta la obtención del DEA.

En el caso de los responsables de la política –tanto a nivel estatal como autonómico – y de los miembros de la profesión académico/investigadora, aunque las posiciones mantenidas sobre el asunto se justificarían también en criterios instrumentales – coste económico, fundamentalmente –, no cabe duda de que la lógica de lo apropiado y, más concretamente, la creencia en la naturaleza formativa del investigador predoctoral, constituye el principal factor explicativo. Ello está directamente relacionado con el contexto institucional en el que se ha desarrollado la experiencia previa de estos participantes. Los miembros de la profesión académica – entre ellos, los responsables políticos pertenecientes a la misma – mantendrán posturas más reticentes a la contratación de los investigadores predoctorales, derivadas de la creencia tradicional en la condición formativa de este período. Incluso en los casos de participantes más receptivos a las reivindicaciones de la FJI, éstos no renunciarían a considerar como exclusivamente formativo el período previo a la obtención del DEA – argumento en la base del modelo '2+2'.

Finalmente, el capítulo también ha abordado el análisis de los factores que explican el grado de coordinación entre participantes. En este sentido, aunque, de acuerdo con el ACF, la lógica de lo apropiado desempeña un papel relevante – la FJI encontraría sus aliados más incondicionales entre aquéllos actores cuya visión (discurso) sobre el asunto se asemejaba más al suyo propio – el más claro ejemplo, IU. No obstante, también se ha mostrado que los patrones de interacción deben comprenderse en toda su complejidad. Por un lado, también en consonancia con los hallazgos del ACF, la cooperación también tiene un componente instrumental, incluso allí donde existe completa coincidencia en los discursos. Por otro, dicha complejidad se refleja también en la coexistencia de patrones de cooperación y conflicto en una misma relación entre participantes. De nuevo, los casos de IU y CCOO y las tensiones entre FJI y estos dos apoyos incondicionales constituyen ejemplos de este argumento.

CAPÍTULO 7. CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE FORMACIÓN DE INVESTIGADORES

I. INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior se ha mostrado cómo fracasaron las medidas iniciales tomadas por los responsables estatales y autonómicos de la política para contener la expansión del conflicto promovida por la FJI y sus aliados en las arenas parlamentarias. La continuidad del asunto en las agendas del Gobierno central y de buena parte de los autonómicos, obligaría a los decisores públicos a seguir considerando posibles alternativas de acción para reducir la presión ejercida desde las arenas pública y parlamentaria y, en su caso, evitar un desplazamiento de la decisión fuera del subsistema y, por tanto, la pérdida de control sobre el diseño de la política.¹ En el capítulo anterior también se ha visto cómo los foros creados al principio del conflicto (CPT y CTT) constituirían el entorno en el que surgirían las dos principales alternativas surgidas que los responsables acabarían barajando para dar respuesta a las demandas de la FJI – a saber, 1) la elaboración de un estatuto jurídico que regulase los derechos y deberes de los investigadores becados, incluyendo eventualmente mejoras en las prestaciones sociales; 2) la sustitución de las becas predoctorales por un diseño ‘2+2’ y, en su caso, la contratación de los investigadores postdoctorales.

La primera opción sería asumida por el Gobierno central, impulsada por el MCYT, materializándose en el Estatuto del Becario de Investigación (EBI) aprobado en octubre de 2003. La segunda fue puesta en marcha inicialmente por el Gobierno aragonés en octubre de 2002, al que siguieron en los años siguientes otras comunidades autónomas – la mayoría gobernadas por el PSOE, partido que adoptaría el diseño ‘2+2’ en su programa electoral para las elecciones de 2004. Algunos gobiernos regionales optarían por introducir variantes propias respecto al diseño inicialmente en Aragón, llegándose incluso en el caso de la Comunidad de Madrid a sustituir por completo las becas por contratos laborales. Tras la victoria electoral del Partido Socialista en marzo de 2004 y la consiguiente formación de Gobierno, el diseño ‘2+2’ se convertiría en la base para la reforma del EBI, dando lugar, en enero de 2006, a un nuevo Estatuto del Personal Investigador el Formación (EPIF).

Este capítulo aborda el análisis de los procesos que darían lugar, respectivamente, a la adopción del EBI, la difusión del ‘2+2’ en las comunidades autónomas y la aprobación del EPIF. Estas medidas – especialmente los dos últimas – implican cambios sustantivos en el diseño de la política de formación de investigadores hasta entonces existente. Aunque los tres procesos están interrelacionados, cada uno será tratado aquí como una secuencia separada de eventos. Su análisis permitirá arrojar luz sobre el funcionamiento de los diferentes mecanismos de cambio en las políticas expuestos en el capítulo teórico, en claro contraste con las explicaciones basadas en los enfoques de referencia, que presentan importantes dificultades para ajustarse a las secuencias explicativas de los procesos aquí estudiados.

¹ Por ejemplo, dicho desplazamiento podría producirse en el caso de que prosperasen las PLs de comunidades autónomas para modificar el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS) promovidas por IU en varios parlamentos regionales.

II. LA GESTACIÓN DEL ESTATUTO DEL BECARIO DE INVESTIGACIÓN

En septiembre de 2001, el MCYT asumiría la recomendación contenida en el informe de la CTT en el sentido de elaborar un estatuto del becario donde se consignasen los derechos y deberes del colectivo, con el objeto de ofrecer seguridad jurídica y dignificar su situación.² De este modo, los responsables de la política optaron por acometer la modificación del diseño de la política desde dentro del propio subsistema, con el objeto de contener la expansión del conflicto y mantener bajo su control el diseño de la política.

La elaboración del EBI constituyó un proceso largo y complejo, que involucraría fundamentalmente a actores pertenecientes a la arena de la Administración General del Estado, tanto del MCYT como de otros departamentos afectados directamente por la norma en ciernes, bien por ser responsables de convocatorias de becas de investigación – principalmente el MECD, pero también los ministerios de Sanidad y Consumo (MSC), Defensa (MDEF) y Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) – o porque tuviesen que intervenir en el ejercicio de las competencias que legalmente tenían atribuidas – caso de los departamentos de Trabajo y Asuntos Sociales, (MTAS), Administraciones Públicas (MAP) y Hacienda (MHAC). Las dinámicas interministeriales serán clave, pues, para comprender el desarrollo del proceso y sus resultados.

En los siguientes apartados se abordarán cada una de las fases clave en el proceso de gestación del EBI. Estas son, básicamente, cuatro, marcadas por cambios en los responsables de la elaboración del texto: 1) el período inicial de tramitación por la Secretaría General de Política Científica (SGPC), donde se elaboran los primeros borradores; 2) la etapa en que la responsabilidad sobre el anteproyecto pasa a la Dirección General de Investigación (DGI), donde el texto quedará bloqueado por los desacuerdos entre MCYT y MECD; 3) el relanzamiento de la medida, tras la salida del equipo de la ministra Anna Birulés en julio de 2002, donde la Secretaría de Estado de Política Científica y Tecnológica (SEPCT) asumiría el protagonismo y lograría sacar adelante el documento; y 4) la fase final de tramitación en el seno del Consejo de Ministros.

II.1. Los primeros borradores del Estatuto elaborados por la Secretaría General de Política Científica (SGPC)

La elaboración del EBI se encargaría al principio a la SGPC – dependiente de la SEPCT. Según su máximo responsable en aquél momento, Juan Junquera, la tarea sería asumida voluntariamente por este órgano, dentro de un conjunto más amplio de propuestas para la racionalización de la estructura de de los organismos públicos de investigación y de la carrera investigadora (Junquera, entrevista 26/07/2004).³ La SGPC

² Véase el anuncio en la comparecencia del secretario de Estado de Política Científica y Tecnológica en la Comisión de Ciencia y Tecnología del Senado (DS-Senado, Comisión de Ciencia y Tecnología, núm. 170, 27/09/2001).

³ “No hubo una encomienda. A mí no me encomendaron hacer esto. Es más, en un consejo de dirección que tuvimos, en el que se proponían las cosas a hacer (era el año 2001) yo propuse que se hiciera esto, el Estatuto del Becario. A todo el mundo le pareció bien, y entonces lo incluimos.” (Junquera, entrevista 26/07/2004).

estuvo a cargo del estatuto hasta enero de 2002, justo hasta el momento en el que su titular salió del MCYT. En esta fase se elaborarían varios borradores (a algunos de los cuales se ha tenido acceso) de lo que entonces se llamó el *Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Becario de Investigación*. Su examen permite analizar la evolución de las posiciones dentro del ministerio, así como la influencia ejercida sobre el proceso de redacción desde otros departamentos.

II.1.1. Los primeros borradores del EBI

La asunción del EBI como solución por los responsables del MCYT no implica que éstos tuviesen desde el principio claro cuál iba a ser el contenido de la medida. En este sentido, como se ha señalado en el capítulo teórico, la opción menos costosa es la búsqueda de información utilizable ya elaborada, normalmente fuera del subsistema. Así lo haría la SGPC, que utilizó como principales referentes para la elaboración de los primeros borradores el informe de la CTT y el *Estatuto do Bolseiro de Investigaçã Científica* de Portugal⁴ (Martín, entrevista 12/11/2004). De este modo, la exposición de motivos del primer borrador disponible (con fecha de 28 de septiembre de 2001) comienza justificando su elaboración, tal y como lo hacía el informe de la CTT, en que “la figura del becario de investigación, esencial en la configuración de la etapa inicial de la carrera del investigador, [había] carecido tradicionalmente en España de una regulación legal o reglamentaria”, lo que contrastaba con la situación “existente en otros países de la Unión Europea en los que, por lo común, se han promulgado disposiciones específicas sobre esta materia.”

Ya en la introducción, la redacción revelaba la posición más abierta de la SGPC en comparación con otros sectores dentro del MCYT respecto a la situación de los investigadores en formación, señalada en el capítulo anterior. Por ejemplo, se afirmaba que “las convocatorias de becas no regulan aspectos tan fundamentales como los derechos y obligaciones de los becarios...y otras cuestiones relativas al *régimen de trabajo*”⁵ – lo que en la práctica suponía un reconocimiento implícito (quizás inadvertido) de la labor productiva desarrollada durante la etapa de formación. O el hecho de que se señalase que “los becarios no están acogidos a ningún régimen de la Seguridad Social, *encontrándose sin la protección adecuada ante riesgos y contingencias tan importantes como la enfermedad común y profesional, los accidentes de trabajo, la maternidad o la defunción*”, lo que contradecía la visión antes descrita de otros responsables del ministerio sobre la suficiente protección ofrecida por las becas.

Este primer borrador contenía únicamente cinco artículos. El primero definía el concepto de becario de investigación, a los efectos de la aplicación del propio Estatuto, como “las personas que, cumpliendo con los requisitos que se establecen en el artículo siguiente, *realicen actividades de investigación científica y técnica con el fin de ampliar, perfeccionar o completar su experiencia o formación profesional*” (cursivas añadidas). Completando esta definición, el párrafo segundo de este artículo, y con el objetivo de dejar clara la naturaleza no laboral de la figura, señalaba que “(e)l becario de investigación no tendrá vinculación jurídico-laboral con el organismo financiador de la beca, ni con el centro o institución de acogida”.

⁴ Decreto-Lei N° 123/99, de 20 de abril (*Diário da República* núm. 92, Serie I, Serie A, 20/04/99).

⁵ Salvo mención en contrario, todas las cursivas en texto entrecomillado de este apartado y los siguientes son añadidas.

Los referidos requisitos que delimitaban la población objetivo aparecían en el artículo segundo. Estos eran: “a) Ser beneficiarios de becas *otorgadas por el Ministerio de Ciencia y Tecnología o por organismos públicos de investigación*; b) Obtener las becas mediante convocatoria pública y en régimen de concurrencia; c) Disfrutar de una beca con una duración mínima de doce meses y máxima de seis años, incluidas, en su caso, las prórrogas”. Con esto, se hacía coincidir la definición de la población objetivo con la idea inicial de circunscribir la aplicación obligatoria del EBI únicamente a los becarios de las convocatorias del ministerio o aquellos organismos cuya gestión dependía de la SGPC (Martín, entrevista 12/11/2004). En consonancia, el Real Decreto (según la memoria justificativa que lo acompañaba) sería presentado inicialmente como iniciativa del MCYT, del MDEF, del MSC – ministerios a los que estaban adscritos los distintos organismos públicos de investigación – y del MTAS – en este caso en virtud de las competencias de este departamento en materia de Seguridad Social (véase más adelante).⁶ En cambio, los becarios del MECD quedaban inicialmente fuera, algo que ratificaba la Disposición Final Primera del borrador.⁷

Los artículos tercero y cuarto se referían, respectivamente, a los derechos y deberes de los becarios de investigación. En cuanto a los primeros, se percibe claramente la influencia tanto del anexo del informe de la CTT⁸ como del mencionado *Estatuto do Bolseiro* portugués. El más relevante, con respecto a las reivindicaciones de la FJI, era el reconocimiento del derecho a “beneficiarse de la acción protectora de la Seguridad Social”, regulado en la Disposición adicional única. Junto con éste se incluían los derechos a “percibir las ayudas económicas que corresponden a la beca”, a “obtener del organismo, centro o institución de acogida la colaboración y apoyo necesarios para el desarrollo de su plan de investigación.”⁹ También, al igual que en el informe de la CTT, se hacía referencia al derecho a la propiedad intelectual, correspondiéndole al becario aquéllos “directamente derivados de su plan de investigación.” En cambio, de los derechos que recogía el citado informe, el borrador no incluía, de manera significativa, los referentes a la representación en los órganos universitarios (cuya regulación era, evidentemente, competencia del MECD), ni tampoco el período obligatorio de vacaciones ni la inclusión en el equipo de investigación.

En cuanto a los deberes, el primer borrador incluía: “a) cumplir con las exigencias y obligaciones establecidas en la correspondiente convocatoria; b) llevar a cabo las actividades contempladas en su plan de investigación; c) respetar los objetivos del plan de investigación y las directrices establecidas por el tutor; d) respetar el régimen interno de funcionamiento del organismo en el que desarrolle sus actividades”

⁶ Secretaría General de Política Científica (MCYT) “Memoria justificativa del proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Becario de Investigación” (fecha: 28/09/2001).

⁷ Este precepto reconocía la autonomía de este ministerio, al establecer que la extensión del EBI a los beneficiarios de becas concedidas por este departamento tendría lugar “en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor”, también “mediante Real Decreto” y “a propuesta del Titular del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte”, “con las adaptaciones y singularidades que sean necesarias.”

⁸ “Derechos y obligaciones del personal investigador en la etapa predoctoral”, elaborado por el profesor de José Luis Piñar.

⁹ En el *Estatuto do Bolseiro*, entre los derechos, se especificaba (art. 5.1): “Receber pontualmente as importâncias de que beneficie em virtude da concessão da bolsa; Obter das instituições junto da qual exerça a sua actividade enquanto bolseiro toda a colaboração e apoio necessários à boa prossecução do seu plano de trabalhos; Beneficiar de um regime próprio de segurança social; (...) Todos os outros direitos que decorram da lei ou de compromisso assumido aquando da aceitação da bolsa.”

y “e) cotizar a la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional única del presente Real Decreto.”¹⁰

Finalmente, en el artículo quinto se hacía referencia a las “obligaciones del organismo de acogida” (no mencionadas en el informe de la CTT, pero que sí aparecían en el *Estatuto do Bolseiro*). Dichas obligaciones comprendían: “a) proporcionar al becario el apoyo necesario y facilitarle asimismo la utilización de los medios, instrumentos o equipos que resulten precisos para el desarrollo de su actividad; b) Designar un tutor para la dirección y orientación de la actividad del becario” y “c) respetar el desarrollo del plan de investigación del becario, quedando prohibida la utilización del mismo para el desarrollo de cualquier otra actividad del organismo, centro o institución.”

Completando el texto del articulado de este primer borrador, junto con la mencionada Disposición final, se incluía una Disposición adicional única donde se regulaba el aspecto clave del derecho a beneficiarse de la actividad protectora de la Seguridad Social. En una versión previa a este primer borrador disponible (a la que no se ha tenido acceso) la SGPC había barajado como primera opción el establecimiento de un régimen especial de la Seguridad Social para los becarios de investigación, a través de la ley anual de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 2002. La propuesta fue, sin embargo, objeto de informe negativo elaborado en nombre del MTAS por la Dirección General de la Tesorería de la Seguridad Social.¹¹

Ante esto, la SGPC optó por utilizar la opción permitida en el entonces artículo 97.2.1) del TRLGSS¹², según el cual el MTAS podía proponer por real decreto la asimilación de cualquier colectivo a la condición de trabajadores por cuenta ajena. En este sentido, el borrador del EBI establecía dicha condición de asimilados para la población objetivo definida anteriormente, lo que, de acuerdo con el artículo 97.1 del citado texto normativo, implicaba su inclusión automática y obligatoria en el RGSS. Esto implicaba, sin embargo, la exclusión de una serie de prestaciones a las que los beneficiarios, en principio, tendrían derecho, pero que, según la memoria justificativa de un borrador posterior¹³, conllevaban una “fuerte conexión [con] la existencia de una relación jurídico laboral”, conexión que se rechazaba, “al no tener la condición de becario naturaleza jurídico laboral sino carácter de beneficiario de una ayuda pública, en

¹⁰ Otra muestra de la fuente de inspiración que supuso el Estatuto do Bolseiro puede verse en este apartado. Así, aquél recogía como deberes de los ‘bolseiros’ (art. 9.1): “Cumprir pontualmente todas as obrigações resultantes do respectivo plano de trabalhos; Não alterar os objetivos inscritos no plano de trabalhos sem o assentimento do orientador, quando exista, e das instituições acolhedora e financiadora; Cumprir as regras de funcionamento interno da instituição acolhedora”.

¹¹ Las razones aducidas por el MTAS eran de índole formal – éste, y no el MCYT, era el departamento competente para formular la propuesta normativa de creación de nuevos regímenes especiales de la Seguridad Social – como sustantiva – el establecimiento de nuevos regímenes especiales iba en contra de las recomendaciones acordadas por los principales partidos políticos y los agentes sociales en el Pacto de Toledo, donde se propugnaba, por el contrario, una reducción de dichos regímenes.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Treasurería General de la Seguridad Social), “Informe sobre la propuesta normativa para el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social de 2002, formulada por la Secretaría de Estado de Política Científica y la Secretaría General de Política Científica y Tecnológica [sic], del Ministerio de Ciencia y Tecnología, y relativa al Estatuto del Becario de Investigación” (fecha: 11/09/2001).

¹² Actualmente artículo 97.2.m).

¹³ Secretaría General de Política Científica (MCYT) “Memoria justificativa del proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Becario de Investigación” (fecha: 12/11/2001).

este caso, una beca”. Las prestaciones eliminadas eran “(l)as pensiones de jubilación, viudedad y orfandad, derivadas de contingencias comunes”, “(l)a prestación y el subsidio por desempleo”, “(l)a protección derivada del Fondo de Garantía Salarial y de Formación Profesional” y “(l)as prestaciones por incapacidad temporal o invalidez, derivadas de contingencias comunes”. En la práctica, todo lo anterior suponía una limitación exclusiva de la protección a las prestaciones relacionadas con el ejercicio de la actividad para la que eran becados – es decir, las prestaciones por enfermedad profesional o accidente de trabajo.

La Disposición adicional asignaba también la condición de empresario – a la hora de cumplir con los correspondientes deberes de cotización correspondientes – al organismo financiador de la beca. Como base de cotización se establecía “el importe mensual de la beca”, mientras que el tipo de cotización sería “el establecido para cada ejercicio en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, aplicando los coeficientes reductores correspondientes a las contingencias excluidas establecidos en la Orden Ministerial anual reguladora de esta materia”.

Las siguientes versiones hasta finales de 2001¹⁴ introducirían pocos cambios sustantivos sobre el primer borrador analizado. Uno sería la incorporación a la población objetivo de los becarios de investigación del MECD (16/10/2001) y del MSC (5/11/2001), así como la apertura para acogerse al Real Decreto a los programas de becas de comunidades autónomas (DF 1ª, 11/10/2001) y de las entidades locales y privadas sin ánimo de lucro (DA 1ª, 27/11/2001). En el ámbito de los derechos y deberes, se introduciría una mención al derecho de propiedad industrial (art. 3, 5/11/2001) que sería detallada más claramente después (27/11/2001). Respecto a las obligaciones de los centros receptores, y en consonancia con la incorporación de las becas de MECD, se permitieron las colaboraciones en tareas docentes (art. 5, 5/11/2001). También desaparecía la lista de prestaciones de la Seguridad Social excluidas, que sería sustituida por una relación de las prestaciones efectivamente cubiertas – a saber: a) asistencia sanitaria derivada de contingencias comunes, accidente de trabajo o enfermedad profesional; b) prestaciones por incapacidad temporal, incapacidad permanente, muerte y supervivencia derivadas de accidente de trabajo o de enfermedad profesional; c) maternidad; y d) riesgo durante el embarazo. En la práctica, en comparación con la cobertura de riesgos comunes de los seguros privados hasta entonces incluidos en las becas del MCYT y MECD, esta regulación implicaba únicamente la adición de las *prestaciones farmacéuticas*. En cuanto a la cobertura de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, a la hora de aplicar la tarifa de primas de cotización, y aunque en las primeras versiones no se especificaba, la memoria económica de 11 de octubre asimilaba a los becarios, en virtud de las semejanzas de las actividades desarrolladas, a la categoría de personal docente y de laboratorios para la enseñanza, aprendices y alumnos de las escuelas de formación profesional.¹⁵ Esta asimilación se haría explícita en la versión de 27 de noviembre.

De este modo, a finales de 2001, el EBI parecía encontrarse en condiciones de ser elevado al Consejo de Ministros para su aprobación. El texto contaba con el visto

¹⁴ En adelante, las fechas entre paréntesis se refieren a la del borrador consultado.

¹⁵ Epígrafe 119 del Real Decreto 2930/1979, de 29 de diciembre, que revisa la tarifa para la cotización a la seguridad social por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (BOE de 08/01/1980).

bueno de los ministerios de Hacienda¹⁶ y Administraciones Públicas¹⁷, así como del resto de departamentos afectados.¹⁸ En una nota de prensa sobre la reunión que mantuvo la CICYT el 14 de enero de 2002, se anunciaba como una de las novedades para ese año la aprobación del “Estatuto del Becario”.¹⁹ Sin embargo, tal cosa no sucedería, fundamentalmente debido a las posiciones mantenidas por el MECD.

II.2. Las críticas del MECD a los primeros borradores

Como se ha señalado, las relaciones interministeriales resultan clave para comprender el desarrollo del proceso de elaboración del EBI y, particularmente, los conflictos que desde el comienzo de la legislatura venían protagonizando el MCYT y el MECD. Precisamente, la tramitación del proyecto de EBI se paralizó tras la emisión de un informe por la Dirección General de Universidades (DGU).²⁰ En él se criticaba desde el título (que se consideraba no incluía expresamente a “todos los becarios, tanto en formación predoctoral como en perfeccionamiento postdoctoral”), pasando por la definición del concepto de becario (la definición sólo era aplicable a los postdoctorales, dejando al margen a los becarios de tercer ciclo, cuya tarea principal era la realización de la tesis doctoral), o la aplicabilidad del Estatuto a las comunidades autónomas, entes locales y entidades privadas sin ánimo de lucro.

Pero, sobre todo, en el informe destacaba por el cuestionamiento del régimen de seguridad social que se pretendía aplicar a los becarios. Según la DGU, este suponía una “escasa aportación práctica”, que únicamente añadía respecto a los seguros privados la “cofinanciación de los posibles gastos farmacéuticos”,²¹ frente a un considerable incremento neto en el coste total unitario de las becas.²² También se criticaba la no inclusión de “la cobertura del Desempleo, la Incapacidad Laboral Transitoria e Invalidez derivada de enfermedad, ni la cotización por Jubilación” (mayúsculas en el

¹⁶ La única condición que el MEH ponía al EBI era que el coste adicional que supusiera fuese asumido por cada departamento sin que ello implicara un aumento de presupuesto. Este coste adicional – que representaba sólo un 2,88 por ciento del importe, en concreto 55.376 pesetas (algo más de 332 euros) por beca y año, según la memoria económica con fecha de 11 de octubre de 2001 – se absorbería mediante una reducción de las becas predoctorales durante los primeros años de vigencia (Martín, entrevista 12/11/2004). Véase: Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (MHAC) “Informe favorable de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos al proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Becario de Investigación” (fecha: 23/10/2001).

¹⁷ La Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre) exige, en su artículo 24.3, que el MAP emitiera un informe previo en caso de que un real decreto pudiese afectar a las competencias autonómicas. En este caso, este ministerio consideró que el EBI se encuadraba en las competencias exclusivas atribuidas por la Constitución al Estado para el fomento y coordinación de la investigación científica y técnica (artículo 149.1.15^a) y la propiedad intelectual (artículo 149.1.9^a). Véase: Secretaría de Estado de Organización Territorial del Estado (MAP) “Informe sobre el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Becario de Investigación” (fecha: 18/12/2001).

¹⁸ Así consta en la contestación del secretario general de Política Científica, Juan Junquera, a pregunta oral formulada por el diputado del Grupo Parlamentario Socialista, Jaime Lissaveztky, sobre estado de la regulación del Estatuto del Becario de Investigación (DS-Congreso de los Diputados, Comisión de Ciencia y Tecnología, núm. 397, 11/12/2001).

¹⁹ MCYT, “La Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología hace balance de los avances de España en I+D+I y de los dos primeros años del Plan Nacional de I+D+I 2000-2003”, 14/01/2002 (http://www.mcyt.es/asp/ministerio_informa/notasprensa.htm), disponible 31/04/2004).

²⁰ Dirección General de Universidades (MECD), “Observaciones al proyecto de real decreto por el que se aprueba el Estatuto del Becario de Investigación” (fecha: 26/12/2001).

²¹ Esta opinión sería confirmada personalmente por el entonces director general de Universidades (Crespo, entrevista 11/02/2004).

²² Evaluado, para el MECD, en unas 73.000 pesetas anuales (438 euros).

original) – que, según la DGU, “constituyen el núcleo central de las peticiones de los becarios y deberían ser objeto de una negociación más a fondo”; o que no se abordasen “aspectos esenciales tales como la naturaleza de la dotación, su cuantía mínima exigible o el reconocimiento de la docencia o de la investigación efectuada, a efectos de oposiciones y concursos.” En definitiva, el texto “no [ampliaba] en nada lo ya recogido en las actuales convocatorias de los programas nacionales de becas predoctorales y postdoctorales, en relación con los requisitos, obligaciones y derechos, tanto del becario como del centro de aplicación de la beca.”

Aparte de estos aspectos sustantivos, la DGU calificaba de “altamente inoportuna” la presentación de la norma por existir la posibilidad de que fuese vinculado erróneamente a la recientemente aprobada Ley Orgánica de Universidades (LOU). El informe del MECD era, además, especialmente duro la SGPC por el procedimiento seguido – lo que resulta revelador de las accidentadas relaciones y de la escasa (por no decir inexistente) comunicación entre ambos ministerios. Así, se indicaba que, en contra de lo manifestado en el texto, “no [se habían producido] contactos previos a la presentación del borrador” entre el MCYT y el MECD, que, aunque no requeridos legalmente, eran considerados como una regla informal en las relaciones interdepartamentales durante la formulación de políticas (Crespo, entrevista 11/02/2004).²³

Como conclusión, el informe del MECD recomendaba “retirar el texto propuesto, en consideración a la inoportunidad política de su presentación en este momento y a las posibilidades de ampliación de su contenido, que una elaboración mas a fondo puede aportar”, proponiendo, en consecuencia “que se coordine la elaboración de un nuevo texto con los Departamentos afectados, como gestores de los programas de becas por una parte y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales por otra, como Departamento responsable de la Seguridad Social”.²⁴

No sólo el MECD fue crítico con el borrador de la SGPC dentro de la Administración del Estado. A pesar de que, como se afirmaba en la mencionada nota informativa, el texto había sido consensuado dentro del Ministerio de Trabajo con la Dirección General de la Tesorería de la Seguridad Social, la Secretaría General Técnica de dicho ministerio (SGT-MTAS) emitió un informe que, si bien al final daba el visto bueno de legalidad al proyecto, señalaba también importantes deficiencias y elementos

²³ El texto del informe censura expresamente este comportamiento del MCYT afirmando que “(e)sta actitud parece ir *contra las normas habituales de la lógica jurídica y de la cortesía administrativa*” (cursivas añadidas). Por su parte, en el MCYT también tenían similares quejas respecto a la actitud de la DGU durante el proceso de elaboración de la Ley Orgánica de Universidades en 2001 (Hermenegildo, entrevista 10/02/2005).

²⁴ La SGPC respondería a la DGU en una nota informativa con fecha del día siguiente a la del informe. Por ejemplo, en relación a las críticas sobre la escasa cobertura de beneficios de la Seguridad Social y el magro avance que el EBI suponía en este ámbito en comparación con el sistema vigente de seguros privados, la nota de la Secretaría General argumentaba que el texto había sido consensuado con la Tesorería General de la Seguridad Social y que, en contra de lo manifestado por la DGU, “la acción protectora regulada en el texto supera con creces la contenida en las convocatorias de becas, que se limitan a la asistencia sanitaria y a un seguro por accidentes”, al incluir no sólo las prestaciones farmacéuticas (como sostenía el MECD) sino también pensiones y otras prestaciones económicas derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional, maternidad y prestaciones por riesgo durante el embarazo. Véase: Secretaría General de Política Científica (MCYT), “Nota informativa de contestación a las observaciones del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en relación con el proyecto de ‘Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Becario de Investigación’” (fecha: 16/01/2002).

mejorables en su contenido, siendo la más destacada la referente al alcance limitado de la protección de la Seguridad Social.²⁵

II.3. Asunción de la iniciativa por la Dirección General de Investigación y estancamiento del EBI

Tres días después de la fecha del último borrador disponible elaborado por la SGPC – el 18 de enero de 2002 – el secretario general de Política Científica cesaba en su cargo por decisión propia, tras lo cual la elaboración del EBI fue reasignada a la DGI – más concretamente, la Subdirección General de Planificación y Seguimiento (Sanz, entrevista 15/01/2004). De este modo, un evento encuadrable dentro de la categoría de impactos exógenos (en este caso, la salida de Juan Junquera del MCYT por motivos ajenos al asunto) alteraría el rumbo del proceso de forma sustancial. En este sentido, los responsables de la DGI, procedentes del mundo académico, impondrían al proyecto un sesgo más acorde con la perspectiva dominante dentro de la comunidad investigadora sobre el problema, en contraste con la lógica racionalizadora administrativa aplicada por la SGPC (véase el capítulo anterior).

El nuevo enfoque de la DGI resulta evidente en el primer borrador disponible elaborado por este órgano (29/04/2002). Todos los artículos volvieron a redactarse, meros cambios cosméticos en algunos casos, pero que en otros implicaba modificaciones sustantivas. Claro ejemplo de la nueva orientación era la exposición de motivos. Mientras en los borradores anteriores el énfasis en la justificación del Estatuto se ponía en las carencias reguladoras del sistema de becas en materia de derechos, deberes, obligaciones de los centros o protección a los becarios, en la nueva versión de la DGI – y en consonancia con el discurso principal mantenido por el MCYT – el problema se situaba en la necesidad de hacer frente a la “diversidad de regímenes y condiciones para el otorgamiento y disfrute de estas becas” y evitar “su confusión con otras modalidades de becas y ayudas o con prestaciones de servicio de naturaleza administrativa, civil o laboral o, incluso, situaciones de abuso en las que resulta perjudicada la formación de los becados.” El EBI se presentaba así como una herramienta cuya finalidad básica era, por tanto, “delimitar la figura del becario de investigación”, estableciendo unas “condiciones mínimas en que deben desarrollar su actividad”.

Esta delimitación de la naturaleza del becario de investigación correspondería a la *visión tradicional dentro de la profesión académico-investigadora* del becario de investigación como alguien en formación. En ello insistía particularmente el texto de la exposición de motivos al justificar la extensión de la protección de la Seguridad Social ligada a dicho proceso formativo y a la necesidad de proteger al becario durante el

²⁵ En este sentido, se consideraba que La SGT-MTAS consideraba que dichos argumentos (básicamente, la naturaleza jurídica no laboral de la relación del becario) “podrían no ser lo suficientemente conviccentes *si nos atenemos tanto a la efectiva actividad realizada por este colectivo*, como a determinados antecedentes existentes en relación con otros colectivos asimilados” (cursivas añadidas). Así, se mencionaba la tendencia de la legislación sociolaboral española a “la progresiva ampliación del ámbito personal del Sistema de la Seguridad Social a colectivos no sujetos a relaciones laborales por cuenta ajena en un sentido estricto”, pero que prestan “*servicios de contenido socialmente útiles* (...) sujetos a una serie de derechos y obligaciones en su realización”, entre los que se encontrarían los prestados por los investigadores en formación. Véase: Secretaría General Técnica (MTAS) “Informe sobre el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Becario de Investigación” (fecha: 22/01/2002).

mismo.²⁶ No obstante, este énfasis en la delimitación de la actividad del becario de investigación estaba relacionado también con la necesidad de evitar que el Estatuto sirviese de base para que los tribunales de lo social pudiesen dictaminar el carácter jurídico-laboral de la situación del becario, preocupación central en el proceso de redacción.²⁷ Para ello, el texto subrayaba el *carácter formativo como causa de la relación*, presentando como subordinadas a ese fin aquellas características que pudieran servir para la calificación de ésta como laboral – retribución, ajenidad y dependencia.²⁸

El nuevo borrador mantenía la el concepto de becario de investigación (art. 1) en los mismos términos que la SGPC (“titulados universitarios que para la realización de estudios de doctorado o especialización científica o técnica, en régimen de dedicación exclusiva, sean beneficiarios de becas concedidas en las condiciones previstas en el presente Real Decreto”), insistiendo en la no existencia de una vinculación jurídico-laboral con la entidad becante o con el centro de investigación. No obstante, eliminaba la delimitación apriorística de los requisitos y condiciones para ser considerado becario de investigación, dejando que fuesen las propias entidades convocantes las los definiesen como tales. Ello estaba relacionado con la *no obligatoriedad* de la aplicación del EBI, dependiente de que los distintos organismos públicos y privados convocantes quisiesen inscribir los programas en el Registro de Becas de Investigación, gestionado por la DGI, que preveía el artículo quinto.²⁹ Los beneficios del estatuto sólo se aplicarían a los programas que se inscribiesen en este registro – que, además, debían cumplir una serie de requisitos³⁰ – lo que, en la práctica, limitaba el alcance del borrador de la DGI respecto a los anteriores. Tampoco cambiaban sustantivamente los derechos

²⁶ De este modo, se justificaba la oportunidad del EBI “por la prolongada duración de este *periodo de formación*, por la edad vital en que normalmente suele tener lugar, por la exclusiva dedicación que al becario se exige y por su ulterior orientación profesional, que ese conjunto de derechos y obligaciones prevea una protección socio-sanitaria y por ello se ha previsto la extensión del régimen protector de la Seguridad Social a los becarios de investigación, sin *que ello confiera en modo alguno naturaleza laboral a su relación o vinculación con la entidad becante.*” (cursivas añadidas)

²⁷ Varios informes jurídicos analizaban este asunto específicamente: Secretaría General Técnica (MCYT) “Nota informativa en relación con el régimen previsto para los becarios en el Estatuto del Becario de Investigación, su naturaleza jurídica y la no consideración de los mismos como trabajadores por cuenta ajena” (fecha: 17/06/2002); y Abogacía del Estado (MCYT) “Informe de la Abogacía del Estado a la Secretaría General Técnica” (fecha: 24/06/2002).

²⁸ Así, por ejemplo, en la siguiente versión (de 3 de julio de 2002) se eliminaría el concepto ‘contraprestación’ para referirse a la cuantía económica recibida por el becario, cambiándolo por el de ‘ayuda’. Esas características aparecen mencionadas en el artículo 1.1 del Real Decreto-Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (BOE de 29/03/1995), junto a la voluntariedad y el carácter personalísimo de la prestación.

²⁹ De esta optatividad se excluían en un principio (DA única) las becas convocadas por los departamentos ministeriales o por organismos públicos de investigación dependientes de ellos, si bien desaparecería en el siguiente borrador (julio 2002). La idea de un Registro, pero no de programas, sino de becarios, había sido ya introducida previamente en la PNL del PSOE presentada en la Comisión de Ciencia y Tecnología del Congreso en noviembre de 2001 (BOCG-Congreso, núm. 269, 23/11/2001).

³⁰ Estos requisitos eran: a) que contemplasen la carta de derechos y obligaciones incluida en el EBI; b) que respetasen los principios de publicidad, objetividad, mérito y capacidad en la concesión de las becas, debiendo estar las comisiones de selección y evaluación formadas “mayoritariamente” por expertos de reconocida competencia investigadora; c) que requiriesen “dedicación exclusiva de los becarios de investigación a las *actividades de formación* objeto de las becas” (cursivas añadidas) – sin perjuicio, no obstante, de que pudiesen ser compatibilizadas con actividades de colaboración docente de carácter formativo; d) que previesen una dotación igual o superior a unos mínimos establecidos; e) que las becas tuviesen una duración mínima de doce meses; f) que declarasen la incompatibilidad con el disfrute simultáneo otras becas análogas; g) y que las becas no fuesen aplicadas a quienes hubiesen disfrutado de becas de investigación postdoctoral por más de dos años (art. 5, 29/04/2002)

del becario de investigación (art. 2)³¹ ni los deberes (art. 3), si bien se introducían matices en el léxico para subrayar la naturaleza formativa de la actividad realizada por la población objetivo del EBI.³²

Las principales novedades en la versión de la DGI correspondían a la regulación de la Seguridad Social, que ahora se incluía en el articulado (art. 6). Junto con la limitación de sus beneficios únicamente a los becarios de los programas incluidos en el Registro, y en respuesta a las críticas vertidas desde el MECD, se ampliaban las prestaciones respecto a los borradores de la SGPC, excluyendo únicamente la protección por desempleo. También se eliminaba la obligación de cotización para el becario, que ahora correspondía íntegramente a la entidad otorgante de la beca de investigación. Ello iba acompañado, sin embargo, por una reducción en la base de cotización a “la cuantía del *tope mínimo absoluto de cotización* vigente en cada momento en el RGSS”. Además, y en coherencia con la consideración no laboral de la actividad subvencionada por la beca, se excluía expresamente – siguiendo la recomendación de la Secretaría General Técnica del MTAS – la obligación de cotizar por la contingencia de desempleo, al Fondo de Garantía Salarial y por Formación Profesional. Finalmente, el nuevo borrador incluía una Disposición transitoria que extendía de manera automática la acción protectora de la Seguridad Social a las becas en activo concedidas por departamentos ministeriales u organismos públicos de investigación que cumplieren con los requisitos establecidos para ser incluidos en el Registro.

Este nuevo régimen, más generoso que el anterior en prestaciones, suponía también una mayor carga económica para las entidades financiadoras. En el caso de las becas de la Administración del Estado, el incremento era de aproximadamente el nueve por ciento, que, de acuerdo con la regla de estabilidad presupuestaria impuesta por ley³³ deberían afrontar los organismos financiadores mediante una reducción del número nueva becas nuevas convocadas – lo que, en el caso del MCYT suponía recortarlas en un 13 por ciento.³⁴

A finales de mayo de 2002, la ministra de Ciencia y Tecnología anunciaría en el Senado la próxima aprobación del EBI³⁵, previéndose su entrada en vigor el 1 de enero de 2003.³⁶ El proyecto de EBI se presentó a la Comisión Permanente de la CICYT en

³¹ Sólo se añadía, explicitándolo, el derecho a “beneficiarse de la acción protectora de la seguridad social”.

³² Así, por ejemplo, donde en el último borrador procedente de la SGPC se hablaba de “programa de investigación”, la nueva versión se refiere a “programas de doctorado o de formación en la investigación”.

³³ Artículo 3, Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (BOE 13/12/2001).

³⁴ MCYT, “Memoria económica sobre el borrador de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Becario de Investigación” (fecha: 30/05/2002); MCYT, “Memoria económica sobre el borrador de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Becario de Investigación” (fecha: 03/07/2002), anexo I.

³⁵ En respuesta a una pregunta del senador Varela DS-Senado, Pleno, 22/05/2002. Véase también: “Los becarios de investigación tendrán todos los derechos de la Seguridad Social, excepto el paro”, *El Mundo* (edición electrónica) 22/05/2002 (<http://www.elmundo.es/elmundo/2002/05/22/ciencia/1022065597.html>, disponible 13/12/2009).

³⁶ Según comunicaron el director general de Investigación a representantes de la FJI en una reunión el 29 de mayo. Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/5275> (disponible 12/12/2009).

julio de 2002.³⁷ El texto, sin embargo, no recibiría el informe favorable de este órgano, fundamentalmente por la oposición del MECD, que continuaba acusando a la SEPCT de ignorar las observaciones realizadas al fondo y la forma del texto, así como de no haber pactado el texto.³⁸

De este modo, los desacuerdos entre los dos principales ministerios con responsabilidad en la política de formación de investigadores seguirían paralizando el EBI. En este contexto, sendos impactos exógenos coadyuvarían a desatorar la situación. Por un lado, la remodelación gubernamental de 9 de julio de 2002, que supuso el cese de Anna Birulés en el cargo y, con ello, un amplio recambio del personal en la SEPCT, de la que saldrían en los meses de agosto y septiembre, respectivamente, el propio secretario de Estado y el director general de Investigación. De manera casi paralela, en octubre, se produciría también el cese a petición propia del director general de Universidades. Estos eventos exógenos al subsistema facilitarían el avance en la tramitación del EBI.

II.4. Relevos en los responsables de la política e impulso de la tramitación del EBI

Los cambios de personal en el MCYT afectarían el proceso de discusión y elaboración del EBI de varias maneras. Por un lado, las posturas de la Federación encontraron mejor acogida en el nuevo director general de Investigación, el catedrático de bioquímica de la UAM Fernando Valdivieso, a quien se consideraba mejor conocedor de la situación de los investigadores en formación (Quijada, entrevista 10/02/2004).³⁹ No obstante, al contrario de lo que sucedió durante la etapa de Birulés, la responsabilidad principal en la negociación del EBI no recaería sobre la DGI, sino sobre la propia Secretaría de Estado, con el objeto de impulsar políticamente la tramitación de la norma y superar la oposición del MECD. En este sentido, el EBI fue considerado desde el principio una prioridad por el nuevo equipo.⁴⁰

El nuevo secretario de Estado de Política Científica, Pedro Morenés, asumiría personalmente la tarea de lograr la aprobación definitiva del Estatuto (Sánchez Quintanilla, entrevista 30/09/2004). Su prioridad sería, ante todo, lograr un texto viable

³⁷ MCYT, “Nota sobre el Estatuto del Becario de Tercer Ciclo y de Investigación” (fecha: 30/07/2003). Se trataba de un nuevo borrador (fechado a 3 de julio) en el que se habían introducido algunas modificaciones respecto al anterior, como el cambio en el título – que pasaría a ser “Estatuto del becario de investigación y de tercer ciclo” –, la explicitación de la inscripción en el registro del programa como requisito para formar parte de la población objetivo, o la eliminación de la inscripción de oficio de los programas de la Administración General del Estado.

³⁸ Secretaría de Estado de Educación y Universidades (MECD), “Informe en relación con el borrador de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Becario de Investigación y de Tercer Ciclo” (fecha: 11/07/2002). En concreto, la SEEU criticaba la creación del registro, que consideraba innecesaria para garantizar el derecho del becario, aparte de “inconveniente desde el punto de vista de la estrategia del [MECD]” en el ámbito de sus competencias, “ya que supone el sometimiento de ésta a un control ajeno, sin que ello contribuya a ninguna mejora en su gestión o su financiación.” La otra gran objeción se refería al aumento del coste que para la DGI supondría la extensión a los becarios del RGSS – de unos 6,3 millones de euros – que implicaría una “disminución de los programas en 450 becarios.”

³⁹ Véase el resumen de la primera reunión con el nuevo director general en <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/6155> (disponible 18/03/2010).

⁴⁰ Así quedó reflejado en la primera comparecencia del nuevo ministro, Josep Piqué, ante la Comisión de Ciencia y Tecnología del Congreso. Véase DS-Congreso de los Diputados, núm. 559, Comisión de Ciencia y Tecnología, 25/09/2002. También “Piqué anuncia un estatuto para becarios que descartará la prestación por desempleo”, *El Mundo*, edición digital, 30/09/2002 (<http://www.elmundo.es/elmundo/2002/09/30/ciencia/1033395009.html>, disponible 18/03/2010).

políticamente, aceptable por el resto de ministerios y que permitiera cumplir el compromiso adquirido, manifestando un interés secundario en el contenido específico del EBI⁴¹ – si bien la limitación en los beneficios garantizados por el EBI dada la condición formativa de los investigadores predoctorales constituía un aspecto inamovible del texto.⁴² Morenés – persona ajena a la profesión investigadora pero con una amplia experiencia política y de gestión administrativa⁴³ – no estaba influido por ideas preconcebidas sobre la naturaleza de la etapa predoctoral o de los investigadores en formación, lo que, al contrario que su predecesor en la SEPC, le hacía, según se percibía en la FJI, más permeable a sus argumentos.⁴⁴

Estos relevos, junto con los acontecidos en el MECD – donde el director general de Universidades y la subdirectora general de Becas y Ayudas dejaron su puesto en octubre de 2002 – a favorecieron el tono de las relaciones entre ambos ministerios, al no estar los nuevos responsables⁴⁵ condicionados por experiencia de los conflictos competenciales acontecidos durante la fase de constitución del MCYT (Sánchez Quintanilla, entrevista 30/09/2004; Chacón, entrevista 09/04/2010).

No obstante, los cambios en el personal, positivos en el medio plazo para el avance del EBI, en un primer momento contribuirían a retrasarlo. La remodelación de julio de 2002 – que afectó también a otros ministerios con interés directo en el texto, como Sanidad, Trabajo o Administraciones Públicas – y los relevos en el MECD no se completarían en los niveles directivos de la Administración hasta noviembre, a lo que habría que añadir el tiempo invertido en la necesaria recomposición de las agendas intradepartamentales, así como la familiarización de los nuevos responsables con estas (Chacón, entrevista 09/04/2010), lo que, en el caso del EBI, suponía revisar las posiciones adoptadas hasta ese momento.⁴⁶

Así, hubo que esperar hasta el 24 de enero de 2003 para que el proyecto del EBI volviese a pasar por la CICYT,⁴⁷ dilatándose la tramitación interministerial varios meses más. Como base para la negociación se utilizaría el último borrador elaborado por el equipo de Birulés, que también fue el que se hizo circular entre los responsables de las comunidades autónomas.⁴⁸ Según señalaba el director general de Investigación en

⁴¹ Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/7316> y [7327](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/7327) (disponible 18/03/2010).

⁴² Véase, por ejemplo, la intervención de Pedro Morenés ante la Comisión de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados el 11 de noviembre de 2002 (DS-Congreso de los Diputados, núm. 620, 11/11/2002),

⁴³ Antes de ser incorporarse al MCYT, había ocupado los cargos de secretario de Estado de Defensa (1996-2000) y secretario de Estado de Seguridad (2000-2002), además de previamente diversos puestos de responsabilidad en la empresa privada y el Instituto Nacional de Industria (INI).

⁴⁴ Opinión manifestada por los informantes de la FJI que se entrevistaron con él: Romero, entrevista 14/09/2004; Quijada, entrevista 10/02/2004; Díaz, entrevista 08/10/2004.

⁴⁵ El nuevo director general de Universidades sería Pedro Chacón Fuertes; y el nuevo subdirector general de Becas y Ayudas, Leonardo Marcos González.

⁴⁶ Así lo reconocían el nuevo subdirector general de Formación y el secretario de Estado del MCYT en sendas reuniones con la FJI durante este período (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/6155> y [7316](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/7316), disponibles 18/03/2010). Véase también la intervención del propio secretario de Estado ante la Comisión de Ciencia y Tecnología en el Congreso del 11 de noviembre DS-Congreso de los Diputados, núm. 620, Comisión de Ciencia y Tecnología, 11/11/2002).

⁴⁷ Según informó el Director General de Investigador a la FJI en una reunión en enero de 2003, <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/7723> (disponible 19/03/2010).

⁴⁸ Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/7831> (disponible 19/03/2010).

su comparecencia ante la Comisión de Ciencia y Tecnología del Senado en febrero⁴⁹, los trabajos de los ministerios – “sobre todo los más afectados, en particular el Ministerio de Educación” – se centraban sobre todo en la estimación del presupuesto necesario para poner en práctica el Estatuto.⁵⁰

Los informes de los ministerios con competencias en el área (Defensa, Sanidad, Trabajo y Educación) serían evacuados durante los meses de marzo y abril.⁵¹ De ellos, sólo el del MECD contenía observaciones de carácter sustantivo, en relación con la necesidad de una definición más ajustada de la población objetivo⁵², o el temor por las posibles consecuencias jurídicas del EBI como facilitador de una laboralización de los becarios de investigación por vía de los tribunales de lo social (Chacón, entrevista 09/04/2010) – duda que fue desmentida en un informe encargado por el MCYT a un experto en Derecho del Trabajo.⁵³ Los comentarios de los distintos ministerios se verían reflejados en el nuevo borrador elaborado por el MCYT (fechado el 25/05/2003), que, en general, cambiaba muy poco respecto al anterior del equipo de Birulés.⁵⁴

Alcanzado el acuerdo interministerial sobre este borrador, el proyecto continuaría el procedimiento establecido⁵⁵, sometiéndose a consulta de otros actores con intereses en la regulación. Entre estos, el Consejo de Coordinación Universitaria se mostraba favorable al EBI, considerándolo como “un primer paso para establecer una carrera investigadora en régimen laboral”.⁵⁶ En cuanto a las comunidades autónomas, sólo presentaron informes Andalucía, Aragón, Extremadura, Galicia, La Rioja y la Región de Murcia⁵⁷, mostrándose más críticas aquéllas gobernadas por el PSOE.⁵⁸

⁴⁹ DS-Senado, núm. 406, Comisión de Ciencia y Tecnología, 05/02/2003.

⁵⁰ Recuérdese que una de las principales objeciones planteadas por el MECD en su informe julio de 2002 era el sobre coste que la inclusión de los becarios en el régimen general de la Seguridad Social supondría para la Dirección General de Universidades (véase el capítulo anterior). La importancia de este aspecto fue confirmada por el propio secretario de Estado de Universidades en una reunión con miembros de la FJI a finales de marzo. Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/8361> (disponible 19/03/2010).

⁵¹ Según refleja la letra c) del apartado segundo del Dictamen del Consejo de Estado (Dictamen 2405/2003 sobre el Proyecto Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto de Becario de Tercer Ciclo y de Investigación, de 24/07/2003).

⁵² Según lo recogido en el Dictamen del Consejo de Estado, el MECD sostenía que debía diferenciarse claramente “entre becarios en formación, los becarios predoctorales y los posdoctorales”.

⁵³ MCYT, “Nota sobre el Estatuto del Becario de Tercer Ciclo y de Investigación” elaborada por el MCYT (fecha: 30/07/2003).

⁵⁴ Lo más destacado, fue la incorporación de la sugerencia del MECD sobre la precisión en la definición de la población objetivo, compuesta por los beneficiarios de programas insertos en el registro destinados a la “realización de estudios de tercer ciclo conducentes a la obtención del título de doctor”; “la realización de una tesis doctoral asociada a proyectos de investigación financiados por el Plan Nacional” de I+D+I; y “c) el desarrollo de actividades de investigación científica o técnica” en organismos de investigación públicos o privados sin ánimo de lucro.” (art. 1.2).

Otras novedades eran la inclusión en el Estatuto – también como consecuencia de una sugerencia de aclaración hecha por el Ministerio de Sanidad y Consumo – de los becados con título de Diplomado o Formación Profesional del Instituto de Salud Carlos III (disposición adicional segunda); y la posibilidad de inscripción en el Registro de las becas de entidades privadas con efectos “meramente informativos”, sin necesidad de aplicar a sus becarios los beneficios de la Seguridad Social (disposición adicional cuarta).

⁵⁵ Artículo 24 de la Ley del Gobierno.

⁵⁶ Esta afirmación es recogida en una “Nota sobre el Estatuto del Becario de Tercer Ciclo y de Investigación” elaborada por el MCYT, y fechada el 30/07/2003.

⁵⁷ Según el apartado b) del punto segundo del Dictamen del Consejo de Estado.

⁵⁸ Por ejemplo, Andalucía, si bien saludaba el proyecto, señalaba como aspectos negativos su no obligatoriedad o el “mantenimiento de agravios comparativos entre colectivos muy parecidos de

El borrador fue también sometido al dictamen facultativo del Consejo Económico y Social (CES).⁵⁹ La autonomía institucional de este órgano consultivo previsto en la Constitución y su composición – donde un tercio de sus consejeros eran designados por los sindicatos más representativos, y que, por tanto, respaldaban las posiciones de la FJI – se reflejó en el carácter crítico del dictamen.⁶⁰ Entre las observaciones, destacan las críticas a la denominación de “estatuto” – al no regular todos los aspectos básicos del régimen jurídico del colectivo afectado; a la consideración del texto como “mejorable” en su propósito de extensión de la protección de la Seguridad Social – si bien reconocía que era “un primer paso”; al carácter voluntario de su aplicación, supeditada al registro por parte de los organismos públicos convocantes de becas⁶¹; o los límites establecidos a la base de cotización en el régimen de la Seguridad Social aplicable. En cuanto a los investigadores postdoctorales, el CES también sugerirá la contratación directa de los doctores a través de alguna de las figuras previstas en la Ley de la Ciencia o la LOU.

El siguiente trámite sería el dictamen preceptivo de la Comisión Permanente del Consejo de Estado,⁶² quien informó también favorablemente.⁶³ Con ello, a finales de

instituciones distintas” (por ejemplo, con los MIR) sugiriendo que “sería el momento de preguntarse acerca de la oportunidad política de incluir la protección por desempleo” (Consideraciones de la Secretaría General de Universidades e Investigación de la Junta de Andalucía “en relación al borrador de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Becario de Investigación y Tercer Ciclo”, 24/02/2003). Por su parte, la Junta de Extremadura subrayaba que “el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) [sic] deja pasar una ocasión propicia para establecer una regulación de mayor alcance”, considerando que el EBI debía ser “el comienzo del camino hacia la dignificación del personal investigador en formación”. También, al igual que Andalucía, esta comunidad criticaba el carácter no obligatorio de la norma, proponiendo también la inclusión de la protección por desempleo. (Dirección General de Enseñanzas Universitarias e Investigación, Junta de Extremadura, “Consideraciones respecto al borrador de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Becario de Investigación y Tercer Ciclo, elaborado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte [sic]”, 30/06/2003). También hubo algunas críticas provenientes de comunidades gobernadas por el PP. Así, Galicia consideraba que el EBI suponía “una limitación de las competencias de las Comunidades Autónomas” (citado literalmente en el apartado b) del punto segundo del Dictamen del Consejo de Estado).

⁵⁹ Consejo Económico y Social, Dictamen 6/2003, sobre el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Becario de Investigación y de Tercer Ciclo (fecha: 18/06/2003).

⁶⁰ Éste contó con los votos favorables de los consejeros del sector primero (sindicatos) y tercero (organizaciones agrarias, pesqueras, cooperativas y de consumidores), mientras que los representantes de las organizaciones empresariales votarían en contra, emitiendo un voto particular en el que, fundamentalmente, se rechazaba cualquier intento de extender los beneficios sociales del EBI a las becas convocadas por entidades privadas. En cuanto al paso por el CES, la FJI había percibido claramente la oportunidad que ello suponía, si no influir directamente – dado que el dictamen no era vinculante – sí, al menos, conseguir debilitar la legitimidad del EBI finalmente aprobado. De este modo, con el apoyo activo de IU (concretamente, de Santiago González y Alicia Durán) representantes de la FJI se reunirían personalmente para transmitir sus opiniones con los consejeros de CCOO, el presidente del CES, así como con la presidenta de la Comisión de Trabajo, Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, quien se encargaría de elaborar el dictamen para su posterior aprobación en el Pleno. Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/9410> y [9533](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/9533) (disponibles 20/03/2010).

⁶¹ En concreto, se consideraba que, con ello, “podría vulnerarse los principios constitucionales de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos de igualdad, así como el derecho a la protección social.”

⁶² Establecido en el art. 22.3, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (BOE 23/04/1980). De hecho, a este órgano llegaría un nuevo borrador (con fecha de 15/07/2003) que apenas presentaba cambios respecto al de mayo. Los principales, la eliminación de la población objetivo de los diplomados y titulados de FP de las becas del Instituto Carlos III y la inversión del orden de los términos incluidos en el título, que pasaba a ser “Estatuto del Becario de Tercer Ciclo e Investigación”.

⁶³ Dictamen 2405/2003, de 24 de julio de 2003, sobre el proyecto Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto de Becario de Tercer Ciclo y de Investigación.

julio de 2003, el EBI estaba listo para ser aprobado en el Consejo de Ministros del 1 de agosto de 2003.⁶⁴

II.5. Cambios de última hora en el texto EBI y aprobación

El texto se remitió al Consejo de Ministros para su aprobación definitiva el día previsto. Sin embargo, fue paralizado en la reunión previa de la Comisión General de Secretarios y Subsecretarios, debido a – según informó el propio secretario de Estado a la FJI – reservas del MECD y del Ministerio de Hacienda, en principio relacionadas con la naturaleza de los investigadores en formación.⁶⁵ En el MECD se sostenía que un becario de investigación debía estar sometido al mismo régimen que cualquier otro estudiante, al menos hasta que demostrase una cierta capacitación, certificada por la obtención del certificado de suficiencia investigadora acreditado por el Diploma de Estudios Avanzados (DEA). Sólo a partir de ese momento deberían aplicarse los beneficios de Seguridad Social comprendidos en el EBI.⁶⁶ Por su parte, en el MINHAC tampoco tenían muy claro que unos ‘estudiantes’ que supuestamente estaban en formación, fuesen asimilados a trabajadores por cuenta ajena.⁶⁷

Estas reservas llevarían a una modificación sustantiva del texto tramitado, previamente a su aprobación definitiva por el Consejo de Ministros, el 24 de octubre. El principal cambio (presente en el borrador de fecha 26 de septiembre) sería, precisamente, la *limitación de la población objetivo a aquellos investigadores que acreditasen la “suficiencia investigadora”*, que otorgaba – según la regulación del doctorado en ese momento – la obtención del Diploma de Estudios Avanzados (DEA), tras superar las fases de docencia e investigación tutelada contempladas en la regulación del doctorado de ese momento.⁶⁸

Cabe plantearse si estos cambios, fundamentados en aspectos de principio, ocultaban motivaciones meramente de ahorro económico – es decir, la referencia a la naturaleza formativa constituiría una mera coartada para reducir el coste económico de

⁶⁴ MCYT, “Nota sobre el Estatuto del Becario de Tercer Ciclo y de Investigación” elaborada por el MCYT (fecha: 30/07/2003). De hecho, la FJI daba esto por seguro, por lo que ese mismo día emitió un comunicado de valoración sobre la “Aprobación del Real Decreto que regula el Estatuto del Becario de Investigación y Tercer Ciclo” (www.precarios.org/comunicados/comunicado_01082003.htm, disponible 28/05/2007).

⁶⁵ Comunicación personal de Pedro Morenés a la Presidenta de la FJI-Precarios, María Villarroya. Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/10822> (disponible 20/07/2009).

⁶⁶ Como señala el entonces director general de Universidades del MECD, “no se podía reconocer como investigadores a personas si no tenían la tesis, que es cuando se capacita, o al menos que tuviera el Diploma de Estudios Avanzados, que fue la decisión que finalmente se adoptó. Mientras eran estudiantes de doctorado tenían que tener lo mismo que el resto de estudiantes.” (Chacón, entrevista 09/04/2010).

⁶⁷ El argumento sería repetido por el secretario de Estado en una reunión tras la aprobación del EBI, en noviembre de 2003 (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/10979> , disponible 21/03/2010).

⁶⁸ Artículo 6, Real Decreto 778/1998, de 30 de abril, por el que se regula el tercer ciclo de estudios universitarios, la obtención y expedición del título de Doctor y otros estudios de postgrado (BOE 01/05/2001). En consecuencia, con el cambio el título de la norma quedaba limitado a “Estatuto del Becario de Investigación”, al no quedar ya cubiertos por la misma los beneficiarios de becas para la realización de estudios de tercer ciclo. Al mismo tiempo, este cambio recogía las recomendaciones en los informes adjuntados por algunas Comunidades Autónomas y el Consejo Económico y Social sobre la eliminación del concepto ‘tercer ciclo’ del título.

la medida.⁶⁹ No obstante, la evidencia disponible muestra que las reservas manifestadas no eran tan sólo una simple justificación a posteriori, al menos para el MECD.⁷⁰

Los argumentos económicos sí serían importantes para el recién nombrado ministro de Ciencia y Tecnología, Juan Costa, proveniente del Ministerio de Economía⁷¹, quien no contemplaba con muy buenos ojos el incremento de gasto que la redacción original suponía⁷², algo que explica la aceptación sin reticencias de unos cambios que habían cogido a contrapié a los responsables del MCYT.⁷³ Como compensación (aunque nunca se utilizó este término) el secretario de Estado consiguió la aprobación⁷⁴ – con el beneplácito del MINHAC⁷⁵ y el rechazo de la FJI – de la exención del IRPF para las becas de investigación, medida que se incluiría en la ley de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado de 2004.⁷⁶

El texto definitivo del EBI sería aprobado el 24 de octubre de 2003 por el Consejo de Ministros y publicado algo más de una semana después, el 3 de noviembre.⁷⁷ Aunque la entrada en vigor estaba prevista para el día siguiente, esta se demoraría hasta bien entrado 2004, debido a la necesidad de puesta en marcha del

⁶⁹ De hecho, el MINHAC había puesto como condición para dar aprobación al texto que el coste adicional fuese asumido dentro de los presupuestos de los propios ministerios. Por otro lado, aunque no se ha tenido acceso a la memoria económica de los últimos borradores, tomando los datos de la correspondiente al 9 de septiembre, el ahorro podría andar los 2212862,6 € (un 59,3 por ciento del coste neto total) y de 2324904,9 € para el MECD (un 47 por ciento). Para el cálculo de esas cantidades, egún la memoria que acompañaba al borrador de 9 de septiembre. Las cantidades corresponden al 50 por ciento del coste bruto total de la aplicación del EBI original para los becarios predoctorales de ambos ministerios (4425725,35 € para el MCYT y 4649809,71 para el MECD). Para el cálculo, se ha tomado el coste bruto, dado que en él se incluían los gastos en los seguros de accidente y asistencia sanitaria, que, en la nueva redacción, seguían aplicándose en el primer y segundo año de beca. Por otro lado, la estimación asume que el tiempo medio invertido en la obtención del DEA es de dos años, y que los beneficiarios comienzan los estudios de doctorado en el momento de recibir la beca.

Por otro lado, los costes adicionales netos inicialmente previstos en la memoria de 9 de septiembre para el eran de 4944761 € para el MECD y 3728964,2 € para el MCYT, lo que suponía un incremento respectivo del 7,5 y el 6 por ciento en las partidas presupuestarias destinadas a formación de investigadores previstas para 2003. Dichas partidas eran de 66161380 € y 62189370 €. Véase Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Ministerio de Economía y Hacienda, *Presupuestos Generales del Estado para 2003. Presupuestos de Gastos y Memorias por Objeto* (<http://www.spgp.pap.meh.es/presup/PGE2003/PGERom/R3PP4.htm>, disponible 21/03/2010).

⁷⁰ Como señalaría el director general de Universidades de este ministerio en este período, “no había en ese momento ninguna dificultad especial económica” (Chacón, entrevista 09/04/2010).

⁷¹ Donde había ocupado hasta su nombramiento el cargo de secretario de Estado de Comercio y Turismo. Durante el primer gobierno Aznar, entre 1996 y 2000, había sido Secretario de Estado de Economía y Hacienda.

⁷² Véase el mensaje resumiendo la reunión de representantes de la FJI con Pedro Morenés el mismo 26 de septiembre (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/10437>, disponible 21/03/2010).

⁷³ Como demuestra el hecho de que estos cambios no estuvieran previstos en la convocatoria de becas FPI de octubre de 2003, donde no se incluía mención alguna al seguro médico, que volvía a aplicarse a los becarios pre-DEA en la versión final del EBI. Véase la Orden de 24 de octubre de 2003 (BOE de 28 de octubre). De hecho, la convocatoria tuvo que ser modificada después por la Orden de 13 de noviembre del MCYT (BOE de 19 de noviembre).

⁷⁴ <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/10437> (disponible 21/03/2010).

⁷⁵ Véase la referencia al respecto del presidente de la Comisión de Educación del Congreso, el diputado del PP Eugenio Nasarre, en una reunión con representantes de la FJI en enero de 2004 (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/11729>, disponible 21/03/2010).

⁷⁶ Artículo 1.3, Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE de 31 de diciembre).

⁷⁷ Real Decreto 1326/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del becario de investigación (BOE de 3 de noviembre).

registro de becas y de adaptación de los procedimientos administrativos de gestión de las altas en la Seguridad Social de los becarios post-DEA, así como por la falta de previsión presupuestaria inicial por parte del MECD – que no incluyó partida para la implementación del EBI en sus presupuestos de 2004 – y, sobre todo, el carácter voluntario de la aplicación de la norma.⁷⁸

Pese a esto, ni las críticas vertidas sobre el texto por la FJI y otros actores⁷⁹ – que incluso llegaron a recurrirlo ante el Tribunal Supremo⁸⁰ –, ni siquiera la difusión del

⁷⁸ La norma que regulaba el registro fue publicada a finales de diciembre de 2003 (Orden 3659/2003 del Ministerio de Ciencia y Tecnología, de 18 de diciembre, BOE de 30 de diciembre). De acuerdo con los datos sobre programas registrados facilitados en enero de 2005 por la Subdirección General de Formación y Movilidad del Personal Investigador del Ministerio de Educación y Ciencia, los primeros programas, incluidos los del MCYT y el MECD, tardarían seis meses más en inscribirse – a partir del 30 de junio de 2004. Por su parte, el establecimiento de la previa obtención del DEA como requisito necesario para tener acceso a los beneficios de la Seguridad Social complicaría la gestión de los programas al principio (Monje, entrevista 10/02/2004). Dada la imposibilidad por parte de la Subdirección General de Formación y Movilidad del Personal Investigador del MCYT de determinar qué beneficiarios de sus becas tenían o no el DEA (dato sólo a disposición de las universidades), se optó por pedir a los propios becarios que fuesen ellos quienes, cuando cumpliesen dichas condiciones, solicitasen la afiliación a la Seguridad Social. Tras esto, deberían comunicar el número de afiliado a la Subdirección General para que ésta, en su carácter de empresario, pudiese tramitar el alta del becario y el pago de las cotizaciones. Ello implicaba que, entre la aparición del derecho a las prestaciones (tras la obtención del DEA) y el alta efectiva, transcurriese un plazo indeterminado de tiempo en el que el becario podría estar sin ningún tipo de cobertura. También se hacía más complicada la gestión de la nómina y de las altas y bajas médicas, que ahora debían ser comunicadas al ministerio (Monje, entrevista 10/02/2004).

⁷⁹ Pese a las críticas vertidas sobre el texto durante todo el proceso, el EBI constituía el mayor cambio sustantivo en la política a nivel estatal desde el inicio de la protesta de la FJI. Así, en un comunicado elaborado a finales de julio de cara a la anunciada aprobación de la norma (“Aprobación del Real Decreto que regula el Estatuto del Becario de Investigación y Tercer Ciclo: ¿qué pasaría si fueran los empresarios los que decidieran si sus trabajadores cotizan o no cotizan a la Seguridad Social?”, 01/08/2003, www.precarios.org/comunicados/comunicado_01082003.htm, disponible 25/04/2006), se la calificaba de “paso adelante en las condiciones sociolaborales de los Investigadores en Fase Inicial”. En contraste, la redacción final supuso una clara decepción para la FJI, reflejada en los sucesivos comunicados emitidos (“Aprobación del Real Decreto que regula el Estatuto del Becario de Investigación y de Tercer Ciclo”, 24/10/2003, www.precarios.org/comunicados/comunicado_23102003.htm; “El largo camino hacia e pretendido ‘Estatuto del Becario’”, 29/10/2003, www.precarios.org/comunicados/comunicado_29102003.htm; “Entierro de la ciencia”, 04/11/2003) (www.precarios.org/comunicados/comunicado_04112003.htm); “El nuevo Estatuto del Becario reducirá en un 48-80% el sueldo de los becarios en caso de maternidad o baja laboral”, 12/11/2003, www.precarios.org/comunicados/comunicado_12112003.htm. Todos los enlaces disponibles el 25/04/2006). En concreto, las críticas de la FJI se centrarían principalmente en el alcance limitado del texto – en el establecimiento de una distinción entre investigadores predoctorales pre-DEA y post-DEA, la exclusión de las empresas y la voluntariedad de su aplicación –, la insuficiencia de las prestaciones contempladas y su aplicación a los investigadores postdoctorales. fundamentalmente la exclusión de las prestaciones de desempleo y el establecimiento como base de cotización el tope mínimo absoluto (el salario mínimo interprofesional más una sexta parte), lo que haría que “en caso de baja por enfermedad o de permiso por maternidad, los ingresos de un becario predoctoral se reducirían casi un 50%, y aún más en el caso de un postdoctoral”; y 4), en relación con lo último, la aplicación del EBI a los investigadores postdoctorales.

⁸⁰ La FJI presentó finalmente el escrito de demanda el 16 de junio de 2004, solicitando la nulidad total del Estatuto (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/14255>, disponible 11/06/2010). También recurrirían la norma la Federación de Enseñanza del sindicato CCOO (Recurso contencioso-administrativo 150/2003, presentado el 13 de noviembre de 2003 ante el Tribunal Supremo); y el Colegio Oficial de Químicos de Madrid, impulsado por la API del CSIC – aunque este recurso sería luego retirado (véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/11310>, disponible 14/04/2010). Ambos recursos serían desestimados – STS de 28 de junio de 2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera (R 150/2003), sobre el recurso de CCOO; y la STS de 18 de noviembre de 2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera (R 1/2004), para la de la FJI.

diseño ‘2+2’ (véase el siguiente epígrafe) parecían suficientes como para que el Gobierno del PP alterase su posición respecto al EBI como solución– al menos, en el corto y medio plazo – al problema de los investigadores en formación.⁸¹ Dada las previsiones de resultados en las elecciones de 2004⁸², las posibilidades de cambio en la política de la Administración General del Estado parecían desvanecerse por el momento. Sin embargo, un impacto exógeno tan inesperado como desgraciado – los atentados del 11 de marzo – y el vuelco electoral que le sucedió, con la victoria electoral del PSOE tres días después⁸³, cambiarían drásticamente la estructura de oportunidad, abriendo la posibilidad de introducir en breve modificaciones sustantivas en el diseño de la política.

II.6. El Estatuto del Becario y los mecanismos de cambio en las políticas

Las páginas anteriores han detallado la secuencia de eventos vinculada al proceso de elaboración y aprobación del EBI. En esencia, éste se ajusta a en gran medida a los rasgos asociados con el mecanismo de cambio endógeno descrito en el capítulo teórico, si bien también aparecen elementos adicionales resultado de la interacción de este mecanismo con los otros dos. En primer lugar, la decisión sobre la introducción de cambios en la política es tomada por los responsables del subsistema (en este caso, dentro del MCYT). No obstante, como se ha mostrado en este capítulo y el anterior, la iniciativa no surge como consecuencia de un diagnóstico interno por parte de los participantes *insider* sobre la necesidad de cambiar el diseño de la política sino de las presiones externas resultantes de la expansión del conflicto desarrollada por la FJI y sus aliados parlamentarios y sindicales durante 2000 y 2001. En este sentido, la iniciativa del MCYT tendría un carácter reactivo, donde el cambio endógeno interno buscaría, ante todo, mantener el asunto bajo control de los responsables del subsistema y acabar con el conflicto desatado.

En segundo lugar, las alternativas que permitan alcanzar estos objetivos son buscadas fuera del subsistema (*Estatuto do Bolseiro* portugués) o bien resultado de la creación de estructuras organizativas *ad hoc* impulsadas por los propios responsables de la política (la CTT). No obstante, al final el texto del Estatuto incorporaría bien poco de ellas, configurándose fundamentalmente como resultado de un proceso interno de innovación desarrollado dentro del propio núcleo de decisión. De acuerdo también con lo señalado en el capítulo teórico, este proceso de generación de conocimiento utilizable e innovación dentro del subsistema estará influido tanto por las creencias de los participantes – por ejemplo, se ha visto cómo la negativa a introducir otro instrumento

⁸¹ Así, en el programa para las elecciones de 2004, aparte de considerar el EBI como uno de los principales logros de la legislatura anterior (Partido Popular 2004, 233), como principal medida en materia de formación de investigadores únicamente se señalaba que “Apoyaremos la formación de investigadores a través de becas, mejorando su cuantía y las condiciones de sus beneficiarios” (2004, 238) y el refuerzo de “los estudios de doctorado de calidad, incrementando las becas para los alumnos y las ayudas para los profesores y los programas.” (228).

⁸² En enero de 2004, la estimación del Centro de Investigaciones Sociológicas daba al Partido Popular el 42,2 por ciento del voto lo que, en términos de escaños, suponía para este partido revalidar la mayoría absoluta conseguida cuatro años antes. Véase CIS, Estimación de voto. Estudio nº 2555, preelectoral elecciones generales y autonómicas de Andalucía, enero-febrero 2004 (http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Marginales/2540_2559/2555/Es2555mar.pdf, disponible 30/06/2010).

⁸³ Sobre los factores subyacentes a esta victoria, véase Torcal y Rico (2004) y Montero, Lago y Torcal (2007).

que no fuese la beca guarda una estrecha relación con las creencias de los altos cargos del MCYT y otros ministerios sobre la naturaleza de los investigadores en formación, cultivadas a lo largo de su propia experiencia de socialización en el seno de la profesión académica – como por elementos de tipo estratégico (cálculo económico en relación con la factibilidad de la medida en términos presupuestarios).

También se ha mostrado cómo la explicación del proceso requiere prestar atención sobre todo a los aspectos directamente relacionados con la estructura de la situación de acción. Por un lado, la multiplicidad de subsistemas afectados por la iniciativa del MCYT, que ampliará el espacio de políticas más allá de los límites del subsistema, de manera que la decisión final dependerá del resultado de las interacciones estratégicas entre los diferentes actores involucrados – donde, en el caso analizado, destacarían las relaciones entre el MCYT y el MECD. Precisamente, esto revela cómo el mecanismo de cambio endógeno puede trascender los límites de un único subsistema y, en virtud de los procesos de permeabilidad descritos en el capítulo teórico, abarcar un espacio de políticas más amplio que incluya también a los participantes de otros subsistemas con un interés directo en el asunto. Por otro lado, otro aspecto clave para entender el desarrollo del proceso de cambio y sus resultados son las reglas institucionales que constituyen el marco de actuación de los participantes, en este caso sobre todo aquéllas que regulan las interacciones entre los participantes de diferentes subsistemas – en otras palabras, lo que podría denominarse las reglas del juego interministerial, formalizadas en la Ley del Gobierno. Estas reglas dirigirían ordenadamente el proceso de aprobación del EBI y permitirían, por ejemplo, cambiar el su diseño en el último momento a su paso por la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios. Por otro lado, también se ha mostrado la importancia de las reglas informales en el proceso, como se ha visto en el caso de los problemas surgidos entre el MCYT y el MECD a raíz de que los responsables de aquél ministerio no tuviese en cuenta al principio la opinión de los del de Educación.

Por último, y no menos importante, dentro de los elementos de la situación de acción, las páginas anteriores dan cuenta del papel clave en la explicación del cambio en la política del componente agencial, manifestado en la influencia de las actitudes de los actores individuales participantes en el desarrollo del proceso. Éstas afectan tanto al proceso de selección de alternativas – véanse, por ejemplo, las diferencias entre los borradores elaborados por la SGPC y la DGI – como a la posibilidad de propiciar acuerdos o, incluso, generar conflictos – tal y como demuestra la evolución de las tensiones entre el MCYT y el MECD. En este sentido, también se ha mostrado la importancia en la explicación de los eventos exógenos que afectan a la composición de los actores participantes en el espacio de políticas. y que, de este modo, conectan el mecanismo de cambio endógeno con el de impactos exógenos. Así, resulta difícil comprender el resultado final del EBI sin los relevos entre los responsables del MCYT o el MECD entre julio y noviembre de 2002 o, incluso, sin el cambio del titular en aquél ministerio en septiembre de 2003.

III. CAMBIOS SUSTANTIVOS EN LAS ARENAS AUTONÓMICAS: GÉNESIS Y DIFUSIÓN DEL ‘2+2’ Y OTROS DISEÑOS

Como se mostró en el capítulo anterior, los gobiernos autonómicos fueron en un principio reticentes a introducir cambios sustantivos en sus políticas en la línea de lo demandado por la FJI, optando por una estrategia de contención del conflicto a través de la concesión de mejoras incrementales. Esto comenzaría a cambiar en otoño de 2002, cuando el Gobierno aragonés decidió sustituir el sistema de becas de formación de investigadores por un diseño ‘2+2’. La decisión de Aragón abriría el camino para que en los años siguientes otras comunidades autónomas introdujesen cambios sustantivos en el diseño de sus políticas, implantando también un sistema ‘2+2’ – casos de Cataluña, Castilla-La Mancha, Andalucía, Extremadura o la Comunidad Valenciana – o bien adoptando nuevas fórmulas que supondrían un alejamiento todavía mayor del tradicional modelo de formación basado en becas, como sucedería en Cataluña, que adoptaría un diseño ‘1+3’ (un año de beca y tres de contrato) a partir de 2005 o, más notablemente, de la Comunidad de Madrid, que en 2006 eliminaría las becas, estableciendo como único instrumento para la formación investigadora un contrato laboral de cuatro años. Aparte de éstas medidas, algunas comunidades autónomas avanzarían en el reconocimiento simbólico del colectivo, considerándolo como categoría diferenciada en las leyes universitarias que desarrollaban la LOU que, como se vio capítulos anteriores, ignoraba a este colectivo.⁸⁴

Este epígrafe se centrará en la difusión del diseño ‘2+2’ o innovaciones similares hasta 2006, describiendo en primer lugar cada uno de los casos para después pasar a identificar los patrones comunes y los mecanismos que explican su difusión/adopción por parte de los gobiernos autonómicos.

III.1 La gestación del diseño ‘2+2’ en Aragón

Aragón fue desde el principio una comunidad clave en la estrategia de expansión del conflicto de la FJI, siendo pionero su Gobierno – formado por el PSOE y el PAR – en respaldar las reivindicaciones de la Federación al apoyar la aprobación en diciembre de 2000 de la PNL presentada por IU. A este clima favorable había contribuido decisivamente la intensa actividad movilizadora⁸⁵ y de contacto institucional desplegada por los miembros de la asociación local, ABIJIA (Cubero y Jiménez, entrevista 02/12/2004). No obstante, y al igual que en otros subsistemas estatales y autonómicos, hasta mediados de 2001 la estrategia de expansión del conflicto de la FJI sólo había servido para generar cambios endógenos de tipo incremental en la política autonómica – como un la equiparación, en junio de 2001, de la dotación de las becas de la Diputación General de Aragón con las FPI del MCYT. Poco más de un año después, el 28 de

⁸⁴ Así lo harían Cataluña, Andalucía y el País Vasco. No obstante, estas normas autonómicas se limitarían poco más que a este reconocimiento como colectivo distinto al estudiantado. Esto, sin duda, suponía un avance respecto a la situación anterior – como reconocería la FJI en el caso de Andalucía (véase más abajo) – no profundizaban en la regulación de las condiciones y derechos, cuya determinación dejaba a las universidades o a lo que estableciesen las respectivas convocatorias. Véanse Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña (DOGC de 20/02/2003); Ley 15/2003, de 22 de diciembre, Andaluza de Universidades (BOJA de 31/12/2003); Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco (BOPV de 12/03/2004).

⁸⁵ Sobre estas movilizaciones véase, por ejemplo <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/3973,4750,5650> (disponibles 29/12/2009).

octubre de 2002, se publicaría la primera convocatoria del nuevo diseño ‘2+2’⁸⁶, acto que constituiría la culminación de un proceso de evolución de las opiniones de los responsables de la Comunidad de Aragón hacia posiciones más favorables a la FJI que había acontecido durante todo ese año.⁸⁷

Clave en este cambio en la actitud del Gobierno aragonés sería el relevo de personas que se produjo al frente de la Consejería de Educación y Ciencia en julio de 2001, con el nombramiento de una nueva Consejera – Eva Almunia – y de un nuevo director general de Enseñanza Superior – Manuel López Pérez –, quien desempeñaría el papel de emprendedor en la puesta en marcha del ‘2+2’. En este sentido, López había venido manteniendo una actitud favorable a las reivindicaciones de los becarios (figuraba entre los firmantes del Manifiesto contra la Precariedad), con ideas que sintonizaban con los planteamientos de la Federación, y en clara discrepancia con otros miembros dentro de la profesión científico-académica.⁸⁸

El contexto de la decisión también sería importante. Por un lado, la solución que venía proponiéndose desde el gobierno central, el EBI, y cuya aprobación los gobiernos autonómicos aguardaban, no acababa de materializarse. Por otro, en ese mismo momento, se estaba elaborando el primer Plan Autonómico de Investigación, Desarrollo y Transferencia de Conocimientos de Aragón, que preveía un incremento de la financiación pública en materia de I+D, lo que abría la oportunidad para absorber los costes económicos de la sustitución de las becas por contratos en los dos últimos años (alrededor de un 20 por ciento más en cada beca). Además, dichos costes no eran, en términos absolutos, muy elevados – la Diputación General de Aragón convocaba un número reducido de becas en comparación con otras comunidades autónomas⁸⁹ (López, entrevista 03/12/2004).

⁸⁶ Orden de 10 de octubre de 2002, del Departamento de Educación y Ciencia, por la que se aprueban las bases de la convocatoria de ayudas destinadas a la formación de personal investigador (BOA 28/10/2002).

⁸⁷ Así, en diciembre de 2001, las Cortes de Aragón – con el voto favorable del PSOE y PAR y la aquiescencia del Gobierno regional – aprobarían la toma en consideración de la PL presentada por IU proponiendo la modificación del artículo 97 del TRLGSS. En febrero de 2002, se haría lo propio con una nueva PNL de IU, en la que se la sustitución de las becas predoctorales y postdoctorales de la Diputación General de Aragón por contratos laborales por tiempo determinado. Publicación de la iniciativa en el BO-Cortes de Aragón, núm. 204, 28/01/2002; texto finalmente aprobado en BO-Cortes de Aragón, núm. 211, 28/02/2002.

⁸⁸ “Muchos directores de investigación que mantenían silencio [sobre la situación de los investigadores en formación], en privado te pedían becas. El concepto de becas estaba muy calado en el sector de investigación, y decían ‘siempre ha habido becas, la mayor parte del mundo funciona con becas, no sé por qué tenemos esta movida’. Pues hombre, tenemos esta movida porque los tiempos cambian. (...) Yo siempre lo he entendido. Es muy evidente. No puede ser que un individuo esté trabajando cuatro años sin Seguridad Social o sin derecho al desempleo, sin una regulación... ¿Eso qué tiene que ver con la vocación? Es evidente que quien está haciendo una tesis y está dedicándose a la investigación, está con una motivación particular. Pero, ¿qué tiene que ver eso con que esté con un contrato laboral, con que esté regulado, que tenga sus derechos? Aquí, los becarios de la DGA están trabajando con contratos laborales y siguen trabajando más horas de las que pone en su contrato, y tienen la misma motivación, no han cambiado un pelo. Sin embargo, tienen desempleo.” (López, entrevista 03/12/2004).

⁸⁹ En enero de 2001, la Diputación General de Aragón financiaba mensualmente a 65 becarios predoctorales, mientras que en la Junta de Andalucía ese número se elevaba a 466 (véase el capítulo 3). Un año después, el número de becas activas de la Diputación sería siendo el mismo (véanse sendas Órdenes de 9 de noviembre de 2001 de la Consejería de Educación y Ciencia por la que se conceden y renuevan becas predoctorales (BO-Aragón 23/11/2001).

De este modo, en Aragón se tomó la decisión de ofrecer una solución al problema de los investigadores en formación en el marco de las competencias del Gobierno autonómico. En este sentido, el ‘2+2’ – del que se venía hablando desde principios de 2001 tras las reuniones en la CPT y que, como se ha señalado en el capítulo anterior, se había convertido en punto focal del debate.⁹⁰ Por otro lado, el ‘2+2’ aparecía como alternativa aceptable al modelo basado únicamente en contratos, tanto desde un punto de vista de las opiniones mayoritarias dentro de la profesión académica-investigadora como por su encaje en la configuración institucional entonces imperante.⁹¹

La argumentación justificativa del ‘2+2’ se anclaría por un lado, y principalmente, en su coherencia con la articulación del sistema de doctorado y la distinción establecida desde 1998 entre la fase inicial de docencia e investigación tutelada, previa a la obtención del DEA, y la fase de elaboración de la tesis doctoral propiamente dicha (véase el capítulo 3). De este modo, “(a)l encajar el concepto de beca con el concepto de tesis (...) era cuando se perfilaba la idea del ‘2+2’ más clara” (López, entrevista 03/12/2004).⁹² Por otro lado, también serviría como justificación de la implantación del nuevo diseño la nueva regulación laboral de los profesores ayudantes, figura también formativa, establecida en la recién aprobada Ley Orgánica de Universidades (artículo 49).⁹³

Otro de los aspectos a perfilar en el diseño era el del tipo de contrato. Aquí, la legislación estatal ofrecía un margen de maniobra limitado, con sólo dos posibilidades – bien la utilización del contrato por obra y servicio, o bien el contrato de formación en prácticas, siendo esta última la opción elegida.⁹⁴ Sin embargo, el carácter innovador del diseño y las dudas sobre la posibilidad de aplicar el contrato en prácticas a los investigadores post-DEA – particularmente en cuanto a que éste fuese considerado como título habilitante⁹⁵, hizo que en la primera convocatoria se introdujese la

⁹⁰ Como señala el propio ex director general, “[el ‘2+2’] era una hipótesis que se venía manejando. Estaba en el ambiente (...). Lo que nosotros hicimos fue perfilarlo, el encontrar un formato que se pudiera hacer.” (López, entrevista 03/12/2004).

⁹¹ “Un ‘2+2’ que nos parecía que era más coherente con el sistema que tenemos ahora, y que era más fácilmente defendible. El ‘0+4’ era muy difícil de plantear inicialmente, y con debilidades argumentales (...) Sé perfectamente que el que empieza una tesis, está haciendo la tesis desde el día en que se incorpora, desde antes de comenzar con los cursos de doctorado. Pero claro, formalmente, resulta que el programa de doctorado está organizado de esa manera. Entonces, este sistema rechinaba menos con el sistema, era más compatible con el sistema de ayudante con contrato laboral, se podía explicar, y entonces pues lo pusimos en marcha.” (López, entrevista 03/12/2004).

⁹² En este sentido, Manuel López precisaba: “Conceptualmente (...) hay un cierto problema en becarios que están haciendo la tesis (...) en que los que están con beca en el período en que están haciendo la suficiencia investigadora de antes – el DEA de ahora – al menos en la universidad *se les considera estudiantes de tercer ciclo*. Con lo cual, no sólo yo, sino los que estábamos entonces pensando sobre eso, veíamos cierta contradicción entre ser estudiante de tercer ciclo y tener un contrato laboral” (López, entrevista 03/12/2004).

⁹³ “Con la entrada de contratos laborales [en la LOU], no podía ser que un becario estuviera en una situación que acabara sin contrato laboral, y un ayudante sí. Cuando un ayudante está concebido también, aparte de que tiene una carga docente, para la realización de la tesis. La entrada del contrato laboral en esto, yo creo que es muy inevitable.” (López, entrevista 03/12/2004).

⁹⁴ El primero de estos contratos aparece regulado en el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, mientras que el contrato de formación en prácticas lo es en el artículo 11. Para un análisis jurídico de las implicaciones de cada uno de estos contratos, véase Moreno Gené (2005, 125 y ss.).

⁹⁵ El artículo 11.1. del Estatuto de los Trabajadores (ET) vigente en ese momento establecía como requisitos para este contrato: a) su realización dentro de los cuatro años siguientes (seis para minusválidos) a la obtención del título académico habilitante (universitario o de formación profesional);

posibilidad de utilizar otro tipo de contrato “equivalente”⁹⁶, salvedad que se mantuvo en la segunda convocatoria.⁹⁷

La recepción de la FJI del ‘2+2’ aragonés sería fundamentalmente positiva – considerándose como “un avance contra la precariedad laboral de los jóvenes investigadores” y “un primer paso en el reconocimiento de nuestra labor productiva por parte de la institución responsable de la gestión”.⁹⁸ No obstante, se criticaron algunos aspectos, como la no aplicación a las becas de investigación no destinadas a la realización de una tesis doctoral y, particularmente, la no aplicación a las convocatorias entonces vigentes, situación esta última que sería corregida en la siguiente convocatoria.⁹⁹

Sin embargo, los principales problemas en la implementación del ‘2+2’ aragonés estarían relacionados con la contratación de los beneficiarios de las ayudas vinculados a centros del CSIC. Durante la fase de contrato, los organismos receptores de los centros pasaban a tener la obligación de actuar como empleadores, mientras que la entidad convocante de la ayuda (en este caso, la Diputación General de Aragón) se encargaría únicamente de proporcionar la financiación correspondiente. En el caso del CSIC, esta fórmula se complicaba, dado que toda relación laboral en este organismo estaba regulada por el convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado, que fijaba para el nivel de titulación de licenciado un mínimo salarial más alto que el salario a percibir por los investigadores en formación con contratos en prácticas. Este hecho suponía que el ‘2+2’ no pudiese aplicarse en los centros del Consejo, a menos que la diferencia salarial fuese compensada. En el caso aragonés, el reducido número de personas en esta situación (seis), permitió que la Diputación General de Aragón por correr con el sobrecoste salarial, procediéndose a la contratación de los investigadores en el CSIC apenas transcurridos tres meses desde la convocatoria.¹⁰⁰

La decisión de la Consejería de Educación y Ciencia de Aragón tendría consecuencias muy importantes en la evolución del proceso de cambio en la política de formación de investigadores. Por una parte, demostrada la factibilidad de un cambio en el diseño tradicional de la política y, además, sin que ésta se resintiese cuantitativamente

b) duración no inferior a seis meses ni superior a dos años; c) límite máximo de contratación en esta modalidad en la misma o distinta empresa de dos años en virtud de la misma titulación; d) período de prueba no superior a dos meses; retribución no inferior al 60 por ciento (en el primer año), y al 75 (segundo año) del salario aplicable por convenio a los trabajadores que desempeñen el mismo trabajo o equivalente.

⁹⁶ Base 4ª.3.1, Orden de 10 de octubre de 2002.

⁹⁷ Base 4ª.3.2.b), Orden de 3 de noviembre de 2003, del Departamento de Ciencia, Tecnología y Universidad, por la que se aprueban las bases de la convocatoria de ayudas destinadas a la formación de personal investigador (B.O. Aragón 17/12/2003). En ella se especificaba que, en caso de no ser posible utilizar el contrato en prácticas, se recurriría al contrato para la realización de proyectos específicos de investigación, previsto en la Disposición adicional séptima, apartado 1.a), de la Ley 12/2001, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo, que reformaba la vigente Ley de la Ciencia.

⁹⁸ FJI- Precarios, “Aragón, primera comunidad en dar contratos predoctorales a los jóvenes investigadores”, comunicado de 26/11/2002 (http://www.precarios.org/comunicado_26112002.htm), disponible 30/10/2003).

⁹⁹ Orden de 3 de noviembre de 2003, del Departamento de Ciencia, Tecnología y Universidad, por la que se aprueban las bases de la convocatoria de ayudas destinadas a la formación de personal investigador (BOA de 17 de diciembre de 2003).

¹⁰⁰ <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/12856> (disponible 15/04/2010).

– contrariamente a los argumentos esgrimidos por los defensores del mantenimiento de las becas como único instrumento – no afectando negativamente al número de ayudas convocadas anualmente por la Diputación General de Aragón.¹⁰¹ Por otra parte, el ‘2+2’ aragonés rompía con la estrategia común de las otras autonomías gobernadas por el PSOE, basada en la atribución de la responsabilidad al Gobierno central y en la apuesta por reformas estructurales impulsadas (y financiadas) por éste. Esto implicó que la medida fuera inicialmente recibida con poco entusiasmo por los otros responsables autonómicos socialistas¹⁰², sobre todo en aquellas comunidades, como Andalucía, donde la política de formación de investigadores tenía un volumen mucho mayor y donde el esfuerzo que suponía mantener la coherencia partidista y poner en marcha el mismo diseño, implicaba un aumento del gasto que en principio resultaba inasumible con las asignaciones presupuestarias entonces existentes (Gracia, entrevista 23/09/2004).¹⁰³ Finalmente, la iniciativa de Aragón, al igual que las anteriores mejoras unilaterales, contribuía a alimentar la movilización de los investigadores en formación al hacer evidente la situación de agravio comparativo entre diferentes tipos de convocatorias.¹⁰⁴ En los siguientes años, otras comunidades autónomas – y no exclusivamente aquéllas gobernadas por el PSOE – acabarían adoptando similares diseños en sus políticas de formación de investigadores.

III.2. La adopción del ‘2+2’ en Cataluña: la importancia del contexto de oportunidad política

La primera de esas comunidades sería Cataluña, junto con Andalucía y Madrid, era la que contaba con más investigadores en formación y perfeccionamiento

¹⁰¹ Así, en la convocatoria de 2002 se concedieron 36 nuevas ayudas, las mismas que en las del año anterior y de 2003. Véanse la Orden de 9 de noviembre de 2001, del Departamento de Educación y Ciencia, por la que se resuelve la convocatoria de becas predoctorales de investigación del año 2002 (BOA de 23/11/2001); la Resolución de 30 de enero de 2003, de la Dirección General de Enseñanza Superior, por la que se resuelve la convocatoria de becas predoctorales de investigación del año 2003 (BOA de 10/02/2003); y la Resolución de 11 de marzo de 2004, de la Dirección General de Investigación, Innovación y Desarrollo, por la que se resuelve la convocatoria de becas predoctorales de investigación del año 2004 (BOA de 17/03/2004).

¹⁰² Así lo indicaba el entonces secretario general de Universidades e Investigación de la Junta de Andalucía: “Yo tuve mis discusiones con [el director general de Enseñanza Superior de Aragón] (...) Yo le dije que se equivocaba, no porque no estuviese de acuerdo con lo que estaba de haciendo, sino que se equivocaba de estrategia, en que le daba una salida al Ministerio [de Ciencia y Tecnología] (...) Esta solución era la más fácil, era la solución que les permitía salir del atolladero. Si hubiésemos aportado por la reforma seria, estaríamos hablando de la reforma del Estatuto de los Trabajadores (...) Si queremos dignificar el asunto, hay que reformar el Estatuto de los Trabajadores. Eso es complicado, porque hay que hablar con los sindicatos, con el Ministerio de Trabajo.” (Gracia, entrevista 23/09/2004).

¹⁰³ Como señalaba también el secretario general del Plan Andaluz de Investigación a principios de 2004: “Una decisión de este tipo en Aragón no es lo mismo que en Andalucía. En Aragón, a lo mejor hay 50 becarios y aquí tenemos 500. Una medida de esta envergadura hay que pensarla muy bien, pensarla, estudiarla y analizarla, no ya por los contenidos, sino también por el contenido económico que eso supone. Porque el dinero es el que hay. Y si un becario pasa de ganar de cien mil a ciento sesenta [mil pesetas] y si, además, hay que pagar, tienes que hacer un contrato laboral, que implica un treinta por ciento de incremento en el coste del becario, pues está claro que en lugar de ciento cincuenta becas, tenemos que sacar cien o ciento veinticinco.” (Solís, entrevista 04/02/2004).

¹⁰⁴ Como señala el mismo entrevistado: “[La iniciativa de Aragón] nos ponía en un brete. Porque, dos comunidades socialistas, una tiraba para adelante y la otra no. Y esto era utilizado como argumento por los propios becarios.” (Gracia, entrevista 23/09/2004).

subvencionados por programas propios,¹⁰⁵ gestionados todos por la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación (AGAUR), creada en junio de 2001.¹⁰⁶

En los capítulos anteriores se ha señalado el papel crucial desempeñado por CiU – más concretamente, del senador Josep Varela – en la entrada del problema en la agenda gubernamental estatal, manifestándose reiteradamente a favor de una mejora de las condiciones de los becarios de investigación y regulación de su estatus jurídico. En Cataluña, donde esta formación gobernaba, sus representantes y responsables serían mucho más prudentes, optando también por esperar a que el Gobierno central tomase la iniciativa en relación con cualquier cambio sustantivo en la materia (Casal, entrevista 19/07/2006).¹⁰⁷ Reflejo de esta estrategia serían las convocatorias aparecidas en 2001 y 2002, que apenas introdujeron cambios en el diseño de sus programas o la regulación de los investigadores en formación en la nueva Ley de Universidades de Cataluña¹⁰⁸, tramitada durante 2002.

Sin embargo, el 21 de julio de 2003, la publicación de la convocatoria del programa de becas predoctorales de formación de personal investigador en centros de Cataluña¹⁰⁹, convertía a esta comunidad en la segunda en introducir el diseño ‘2+2’, medida que cogió totalmente por sorpresa a D-Recerca, inmersa en problemas de renovación en ese momento (Cabana, entrevista 21/04/2005).¹¹⁰ Al igual que en Aragón, la idea del ‘2+2’ venía circulando entre los participantes y responsables de esta política en los últimos años. En 2001, el entonces director general de Investigación, David

¹⁰⁵ En 2002, dependían del Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información (DURSI) 919 becarios predoctorales (846 en Cataluña y 73 en el extranjero) y 132 postdoctorales (59 en Cataluña y 75 en el extranjero) distribuidos en un amplio catálogo de programas, bien enmarcados dentro del Programa Horizontal de Recursos Humanos del III Plan de Investigación 2001-2004, bien convocadas directamente por el DURSI (en este caso, las becas predoctorales son fundamentalmente para ampliación de estudios) (Ballart et al. 2008, 13 y ss).

¹⁰⁶ Ley 7/2001, de 31 de mayo, de creación de la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación (DOGC de 12/06/2001).

¹⁰⁷ Recuérdese que las PNLs aprobadas en noviembre de 2011 – con los votos de CiU – instaban únicamente al Gobierno de la Generalitat a un mero estudio de la situación para la elaboración de una carta de derechos y un registro de becarios predoctorales, así como impulsar la acreditación oficial de las actividades docentes e investigadoras de los becarios por las universidades (BO-Parlament de Catalunya, núm. 238, 26/11/2001).

¹⁰⁸ Ley 1/2003, de 19 de febrero (DOGC de 20/02/2003). Esta norma La ley catalana, dedicaría dentro del Título II, referente a la composición y regulación de la comunidad universitaria, un capítulo específico (el cuarto) a los “investigadores en formación”. Este concepto constituía una categoría general separada de los estudiantes y del resto de personal académico-investigador, que comprendía a los “estudiantes de doctorado, incluidos los becarios de investigación y los [profesores] ayudantes” (artículo 68). En cuanto a los becarios de investigación, el artículo 69 los definiría explícitamente como “estudiantes de doctorado que gozan de una beca de formación de investigadores en los departamentos y los centros de investigación”. Aunque se establecía este reconocimiento del colectivo, no obstante, el legislador autonómico no entraba en la regulación específica de los derechos y deberes, estableciendo únicamente que “tienen los derechos y las obligaciones que la universidad establezca en su normativa interna” y “(e)n todo caso, deben gozar del derecho de acceso y de uso de las instalaciones de la universidad.”

¹⁰⁹ Resolución UNI/2182/2003, de 14 de julio (DOGC de 21/07/2003).

¹¹⁰ Los representantes de D-Recerca fueron informados de la convocatoria el mismo día de su publicación, en una reunión con los responsables autonómicos. La nota de prensa oficial sobre la rueda de prensa de presentación – en la que participó el propio *conseller* del DURSI puede encontrarse todavía en http://www.gencat.cat/diue/noticies/13700_es.html (disponible 22/04/2010). El carácter sorpresivo de la noticia resulta evidente en la lectura de los mensajes enviados a la lista de correo de Precarios-estatal ese día por los representantes de D-Recerca. Véanse <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/10045> y [10062](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/10062) (disponibles 22/04/2010).

Serrat, había reaccionado positivamente en principio ante este modelo.¹¹¹ No obstante, la adopción de la decisión de introducir el nuevo diseño sólo comenzó a barajarse seriamente a finales de 2002¹¹², justo después de la puesta en marcha del modelo ‘2+2’ en Aragón – si bien los responsables catalanes negarían cualquier tipo de relación causal entre ambos hechos, incluso el conocimiento de lo que sucedía en la comunidad aragonesa.¹¹³

Independientemente de esto, todo indica que, a finales de 2002, los responsables catalanes encontraban el diseño ‘2+2’ aceptable, como punto focal que permitía conciliar las visiones productiva y formativa del período predoctoral.¹¹⁴ Sin embargo, su adopción estaría sobre todo influida por el contexto de oportunidad, más concretamente, por los retrasos en la aprobación del EBI y, sobre todo, la proximidad de las elecciones al Parlamento de Cataluña, previstas para otoño 2003. De este modo, la incertidumbre ante la continuidad del equipo departamental del DURSI y la necesidad de capitalizar políticamente la medida propiciarían la aceleración de la puesta en marcha del ‘2+2’ catalán.¹¹⁵

En definitiva, la adopción del ‘2+2’ en Cataluña fue, al igual que había sucedido en Aragón y con el EBI, resultado de procesos endógenos al subsistema desencadenados a partir de los procesos de movilización y expansión del conflicto a nivel estatal y autonómico –en este ámbito, en el caso catalán, fundamentalmente hasta 2002, vista la escasa movilización existente en los momentos previos a la aprobación del nuevo diseño. No obstante, como se ha indicado, en la explicación también confluye el

¹¹¹ Según el testimonio de los miembros de D-Recerca reunidos con él. Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/3588> (disponible 22/04/2010).

¹¹² “A finales de 2002... Comentamos la jugada con el que era el consejero del DURSI (...) que era [Andreu] Mas-Colell, y bueno, la verdad es que lo veíamos bien, que algo había que hacer.” (Casal, entrevista 19/07/2006).

¹¹³ Preguntado por la conexión entre las decisiones de Aragón y Cataluña, el entonces director general de Investigación señalaba que: “No. Fue totalmente paralelo. Nosotros tardamos bastantes meses en poner esto a punto. (...) Porque había reticencias en las universidades, y había aspectos que no veíamos claro, el tema del contrato, etc., pues fue un poco lento... No, no, no... Al principio ni siquiera sabíamos que Aragón estaba moviéndose en este sentido. No influyó para nada.” (Casal, entrevista 19/07/2006).

¹¹⁴ “[El 2+2] me parecía bien (...) era verdad que [los becarios] trabajaban y rendían y que, sin becarios, mal asunto (en mi grupo, por ejemplo, quienes están al pie del cañón son los becarios, yo no tengo tiempo). Pero también es cierto, había una primera etapa en la que había que considerados personal en formación todavía. Porque, tenían una carrera superior, efectivamente, pero no sabían investigar. Yo lo veo, la gente que empieza, la verdad es que tarda un poco en rendir, y en que se la pueda considerar investigador. Por tanto, a nosotros, desde el principio, la idea del ‘2+2’ nos parecía la correcta.” (Casal, entrevista 19/07/2006).

¹¹⁵ Como señala el entonces director general de Investigación: “Nosotros vimos que el Estatuto del Becario parecía que iba para largo. O lo hacíamos, o ya no lo hacíamos, o se acababa la legislatura, los cuatro años, y ya no sabíamos que pasaría, ni si continuaríamos (que no continuamos)... No sé... Si hubiera quedado un año más, no sé qué hubiéramos hecho, si hubiéramos decidido esperar un poco, a ver qué pasaba con el Estatuto del Becario. Pero claro, el hecho de que teníamos que sacar la convocatoria, era la última de aquella legislatura, hombre, esto también marcó. Bueno, ‘Hay que acabar con esto, y ¡pum!, cerrarlo’. Y lo cerramos. Si no, ¿qué? ‘¿Lo dejamos cerrado para hacerlo en la próxima [legislatura]?’. Bueno, y en la próxima, ¿quién será el consejero? ¿Quién estará en el gobierno? Ya que *lo tenemos estudiado y lo podemos hacer*, la medalla nos la ponemos nosotros.’ (...) Si no lo haces tú, se veía que alguien lo tenía que hacer, pues bueno, esto influye también (...) Era una cuestión política, y nos interesaba. Creíamos que había que hacerlo, acababa el mandato y queríamos... o si no ya se alargaba equis años, y por tanto... y además, políticamente, una vez tomada la decisión y visto que podíamos hacerlo, interesaba. Políticamente, yo no soy del partido, ni nada, yo era totalmente independiente, pero desde el punto de vista puramente político, mira, hemos hecho esto y ganas en imagen, y tener un mérito más, estaba bien, y se hizo.(...)” (Casal, 19/07/2006).

contexto de oportunidad externo al subsistema, que condicionaría el comportamiento (estratégico) de los responsables de la política.

En lo que respecta a la implementación, la introducción de contratos laborales generaba, como en Aragón, dudas sobre las posibles consecuencias legales asociadas, particularmente en relación con la generación de derechos¹¹⁶ que obligasen a los centros receptores a contratar indefinidamente a los beneficiarios.¹¹⁷ Sin embargo, al contrario que en la comunidad aragonesa, la primera convocatoria del ‘2+2’ catalán dejaría sin especificar la modalidad contractual que se utilizaría en la segunda fase¹¹⁸, optándose finalmente en 2004 por la modalidad de contrato por obra o servicio determinado, cuyo objeto sería “la finalización de los créditos de investigación, si procede, y la redacción y lectura de la tesis doctoral.”¹¹⁹

Otro de los puntos de discrepancia entre los diseños catalán y aragonés – lo que, por otra parte, respalda el argumento antes mencionado negando una influencia directa de éste – consistía en que la convocatoria catalana no establecía la obtención del DEA como requisito habilitador para el paso a la fase de contrato.¹²⁰ De este modo, el diseño catalán, al desligar el tránsito de beca a contrato de la acreditación de la capacidad investigadora por parte del investigador en formación, subrayaba de manera implícita el carácter meramente convencional de la separación entre ambos períodos, abriendo la posibilidad para el establecimiento de otras distribuciones temporales de estos períodos – y, además, reforzando la argumentación y posiciones de las organizaciones de investigadores en formación al respecto. No extraña, pues, que en la convocatoria de 2004 se diese marcha atrás y se pasase a exigir la obtención de la suficiencia investigadora, aunque manteniendo la posibilidad excepcional de que sólo fuese necesario superar los créditos de los cursos de doctorado.¹²¹

¹¹⁶ Véase el artículo 15 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

¹¹⁷ “Encargamos a la AGAUR (que se había creado hacía poco) que nos hiciera un estudio. Lo complicado es que, como era un tema nuevo, pues había complicaciones de tipo legal (...) Se trabajó bastante en esto. Teníamos miedo, un poco, de pillarnos los dedos.(...) Topamos con algunas reticencias por parte de las universidades. Los vicerrectores no lo veían claro, tenían miedo. Hubo un tira y afloja, porque tenían miedo... ‘Bueno, ¿y quién va a contratar? Que los contrate el DURSI. Nosotros no queremos contratarlos’. Tenían bastantes reticencias. Si mal no recuerdo, creo que la Universidad de Barcelona, que es la mayor y la que más gente tiene, era la que más reticencias tenía. Tuvimos varias reuniones con los vicerrectores, negociando y convenciéndoles de que esto no tenía por qué ser un problema.(...) Tenían miedo, tenían miedo de pillarse los dedos y que, después de dos años tuviesen obligaciones con respecto a esta gente. Y más que los vicerrectores de investigación, los vicerrectores de personal académico, los gerentes y esta gente.” (Casal, entrevista 19/07/2006). Sobre estas dudas – que continuarían incluso después de la publicación de la primera convocatoria e incluían, en ocasiones, el rechazo abierto por parte de las universidades de la fórmula contractual – véase Moreno Gené (2005, 162-163, nota 343).

¹¹⁸ Véase la base 3.1.b) de la convocatoria.

¹¹⁹ Base 3.1.b), Resolución UNI/2418/2004, de 6 de septiembre (DOGC de 15/09/2004), Anexo 1, base 6 y Anexo 2, base 2. Esta modalidad contractual viene regulada en el artículo 15.1.a) del Estatuto de los Trabajadores. Véase Moreno Gené (2005, 142-162) para un análisis detallado de las implicaciones jurídicas de su aplicación a la formación de investigadores.

¹²⁰ Sí establecía, en cambio, como requisito obligatorio para la segunda renovación (presente también en convocatorias anteriores) haber superado los 20 créditos correspondientes a los cursos de doctorado Base 20 de la convocatoria.

¹²¹ Resolución UNI/2418/2004, de 6 de septiembre (DOGC de 15/09/2004), Anexo 1, base 6 y Anexo 2, base 2.

Finalmente, otra gran diferencia entre los '2+2' de Aragón y Cataluña sería que en esta última comunidad el diseño se aplicaría de manera retroactiva a los becarios de convocatorias anteriores. Esto hizo que los problemas de implementación apareciesen desde el primer momento. Aquí, los mencionados problemas de contratación de los investigadores adscritos al CSIC¹²² se extendían también a los investigadores extracomunitarios, quienes previamente debían conseguir el correspondiente permiso de trabajo.¹²³ Ante estos problemas, la solución adoptada por los responsables de la AGAUR fue admitir la posibilidad de continuar con la beca durante los dos años en los que correspondería el contrato (Fons y Rovira, entrevista 21/04/2005).¹²⁴

En cuanto a la reacción de la FJI, al igual que con el '2+2' de Aragón, serían acogidos positivamente, considerándolo como ejemplo para otros gobiernos autonómicos, si bien también se subrayaría el alcance limitado de los cambios y la necesidad de obtener nuevos avances que supusiesen un reconocimiento total en términos de derechos y prestaciones de la labor productiva desarrollada por los investigadores en formación.¹²⁵

III.3. El '2+2' de Castilla-La Mancha: el papel de la experiencia previa del emprendedor

La publicación de la primera convocatoria del '2+2' en Castilla-La Mancha, el 3 de diciembre de 2003¹²⁶, cogería si cabe más por sorpresa a la FJI que la de Cataluña, dado que en aquella comunidad no existía ninguna asociación miembro activa, ni se había producido un proceso de expansión del conflicto en las arenas autonómicas parlamentaria y gubernamental. Por otra parte, el Gobierno castellano-manchego había mantenido la misma estrategia que en el resto de comunidades gobernadas por el PSOE, de esperar a ver qué hacía el Gobierno central (Villafuerte, entrevista 16/11/2006).

La situación cambiaría con el nombramiento de un nuevo director general de Investigación e Innovación Tecnológica del gobierno regional, Rafael Villafuerte, a finales de julio de 2003. Sólo cuatro meses después de su llegada al cargo, se publicaba la primera convocatoria con el nuevo diseño. El elemento personal resulta clave, pues, para explicar el cambio en la política de formación de investigadores en Castilla-La Mancha. Procedente del CSIC, Villafuerte conocía por propia experiencia la problemática de los investigadores en formación y perfeccionamiento. Según él mismo relata, fue esta experiencia personal la que motivó la decisión de poner en marcha los cambios en la política regional.¹²⁷ Es más, esta experiencia personal marcaría el

¹²²Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/11670>, [11747](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/11747) y [11997](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/11997) (disponible 28/04/2010).

¹²³ Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/10356> (disponible 28/04/2010).

¹²⁴ Véase el Anexo 2, base 3.1 de la Resolución UNI/2418/2004, de 6 de septiembre (DOGC de 15/09/2004).

¹²⁵ Comunicado de la FJI-Precarios, "Los investigadores en fase inicial consiguen contratos laborales en Catalunya" (fecha: 24/07/2003) (www.precarios.org/comunicados/comunicado_24072003.htm, disponible 16/07/2006).

¹²⁶ Orden de 18-11-2003, de la Consejería de Ciencia y tecnología, por la que se establecen las bases y se hace pública la convocatoria de ayudas para la formación de personal investigador y ayudas complementarias José Castillejo durante el año 2004 (DOCM de 03/12/2003).

¹²⁷ "Yo he sido uno de los eternos becarios de este país. Y me parece muy dura la vida de becario. Yo he sido de los que se ha tenido que ir fuera, de los que el ministerio obligaba a cambiar de centro, todos esos pasos. Y aún así he estado a punto de no sacarme la plaza. (...) Me ha parecido una carrera de obstáculos especialmente compleja.(...) Cuando yo entré en el CSIC hace muchos años, una de las cosas que me

diagnóstico sobre las condiciones de la carrera investigadora y los incentivos que ésta ofrecía para atraer y mantener a nuevos investigadores.¹²⁸

En cuanto a la aplicación del diseño ‘2+2’, sí se tuvo en cuenta la experiencia existente en otras comunidades autónomas.¹²⁹ Sin embargo, la decisión de implementar este diseño, no se justificaría, como en los casos de Aragón o Cataluña, en la adopción de una solución de equilibrio entre las opciones a favor y en contra de la contratación de los investigadores predoctorales, sino en una limitación de tipo legal – la imposibilidad de prolongar el contrato formativo por más de dos años.¹³⁰ No obstante, este argumento ignoraba la posibilidad de utilizar otras modalidades contractuales, como el contrato por obra y servicio determinado empleado luego en el ‘2+2’ de Cataluña, o más tarde por la Comunidad de Madrid.

La iniciativa, como se ha visto en el caso de Aragón, implicaba separarse de la estrategia mantenida por PSOE estatal sobre este asunto en ese momento, lo que demuestra la autonomía decisoria los responsables autonómicos. En este sentido, la Dirección General de Investigación contó con el apoyo político de la consejera de Ciencia y Tecnología, así como del vicepresidente del Gobierno autonómico¹³¹

pidieron fue mi vida laboral. Y es duro que una persona que llevaba veinte años, como yo, con una vida laboral en la Administración, como becario, no había estado jamás cotizando a la seguridad social, no había estado jamás vinculado – salvo cosas esporádicas, precisamente los huecos en los que, entre beca y beca, consigues un trabajo...Pues salvo esas situaciones, yo tenía cero antigüedad en mi organismo. Y yo llevaba veintitantos años.(...) Yo las he pasado canutas, yo tengo cartas del tema que no me publicaron en El País, y he puesto denuncias al Ministerio de Educación y Ciencia por cómo me trataron. *Yo tengo un papel que oficialmente me declara ‘pobre’ en Estados Unidos con la mejor beca de investigación en España, que pagaba el ministerio.*” (Villafuerte, entrevista 16/11/2006).

¹²⁸ “Y pensaba que uno de los problemas en los que nos plantábamos en el CSIC de incorporación de personal investigador de valía, pues no era otra cosa que estábamos recurriendo exclusivamente a pocas, cada vez menos, personas muy motivadas, muy motivadas para la tarea investigadora, y que, a veces, se desmotivaban precisamente por la situación en la que estaban.(...) Al principio casi todos los becarios suelen llegar, solemos llegar, yo me incluyo, muy ilusionados, pero poco a poco cuando pasa el tiempo y vas haciéndote más mayor, te das cuenta de dónde te has metido, te das cuenta de que a lo mejor cometiste el error de tener un buen expediente, cometiste el error de haber solicitado una beca predoctoral, cometiste el error de haber seguido los cauces y haberte ido al extranjero, cometiste el error de creerte que podrías volver a tu país, después de estar en el extranjero viviendo seguramente fatal, con una beca mediocre; y cometiste el error de estar esperando que saliera algo que nunca sale. Cuando todos tus compañeros que tenían menos expediente, menos vocación, que tenían menos ansias por trabajar en la investigación, pues se han dedicado a cosas menos interesantes, pero en su vida personal les va mucho mejor.(...) Que encima una beca no se considere en nuestro país como un trabajo, me parece increíble.” (Villafuerte, entrevista 16/11/2006).

¹²⁹ “El ‘2+2’ yo lo había visto aplicado. Estaban intentando aplicarlo en varios sitios (...) Tuve que leerme y buscarme convocatorias, intentar hablar con gente de otras comunidades. Básicamente conseguí la de Cataluña (en Aragón no estaba funcionando [sic](...)) Yo me puse en contacto con la gente de Aragón (lo había visto en internet) (...) Conocí a la consejera de Educación y Ciencia, creo que era, de Aragón, que me dijo que estaban en ello, pero que se encontraban muchos problemas.” (Villafuerte, entrevista 16/11/2006).

¹³⁰ “Mi idea no era meter el dos más dos. No era ni siquiera eso. Era intentar contrato del principio hasta el final. Pero contratos de cuatro años, y ya te encuentras con las variables más burocráticas. Contratos de cuatro años para personas que están en formación no es posible, es muy difícil, ¿no? Se admite hasta dos, en algunas ocasiones puede ser hasta más, pero una beca, hasta ahora una beca, un período para la formación predoctoral normalmente requiere cuatro años, a veces más.(...) No había manera en ese momento de conseguir los cuatro años de contrato.” (Villafuerte, entrevista 16/11/2006).

¹³¹ El apoyo del entonces Vicepresidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, José María Barreda, fue clave a la hora de cubrir el sobrecoste que implicaba la puesta en marcha del nuevo diseño: “Me vino la gente de [la Consejería de] Economía y decir ‘oye, esto está mal. Aquí falta el dinero que tiene que ponerse de no se qué tema de la Seguridad Social (...) Antes de eso lo estudiamos, y cuando

(Villafuerte, entrevista 16/11/2006). Clave para obtener el soporte político necesario fue la presentación del nuevo diseño como una forma de valorizar la política autonómica de formación de investigadores.¹³² Además, el visto bueno desde los órganos autonómicos superiores hizo posible no sólo que el cambio en el diseño se produjese con tanta celeridad y que no afectase al número de nuevas becas convocadas (de hecho, se produjeron 37 nuevas concesiones, una más que las de la convocatoria anterior)¹³³, sino que también, al igual que en Cataluña, el nuevo diseño en su fase de contrato pudiese ser aplicado retroactivamente.

En cuanto a sus elementos básicos, el ‘2+2’ castellano-manchego imitaba al de Aragón, tanto en la utilización en la fase de contrato de la modalidad de contrato ‘en prácticas’, como en el establecimiento del DEA como requisito delimitador entre la etapa de beca y la de contrato. No obstante, al contrario que sucedía en el caso aragonés, la primera convocatoria de Castilla-La Mancha no establecía ninguna previsión para la continuidad del período de beca en caso de que el beneficiario no hubiese podido obtener el citado título.¹³⁴ En cambio, sí se permitía la prórroga del contrato hasta el período máximo de dos años, en caso de que se leyese la tesis con anterioridad a la finalización del mismo. Por otro lado, otra novedad del diseño castellano-manchego era el carácter opcional de la aplicación de la fase de contrato a los becarios de convocatorias anteriores, que dependía de la voluntad de éstos. Por último, también se producirían los mismos problemas de implementación que en las otras comunidades con las contrataciones en el CSIC y los investigadores extracomunitarios.

III.4. Siguiendo la corriente: el ‘2+2’ en Extremadura y Andalucía

Las dos siguientes comunidades donde se puso en marcha el diseño ‘2+2’, Extremadura y Andalucía, también estaban gobernadas por el PSOE. Ambos casos presentan algunas características comunes. La más aparente, la publicación casi

presentas la memoria, te das cuenta de que la has cagado [sic] y te dice alguien ‘porque no has considerado no se qué cosa’, que es una cantidad que para un contrato estaría bien, pero cuando son ciento y pico, empieza a ser un dinero. Pero (...) en lugar de venirme un chorreón, que es lo que yo esperaba (‘pues la he cagado, habrá que pedir dinero a Economía, a la consejería). Pues no, Vicepresidencia – entonces, en aquellos tiempos José María Barreda, que era el Vicepresidente – le encantó la idea del ‘2+2’ y no sólo le pareció bien y no le dio importancia, que tampoco la tenía (estamos hablando de unas cantidades importantes para mortales como tú y como yo, pero no para una consejería), echó mano de la información previa que había de becas solicitadas, habló con la Consejera, y se metieron más becas. Se dieron más becas de las que en principio estábamos dispuestos económicamente a dar.” (Villafuerte, entrevista 16/11/2006).

¹³² “Aquí era muy habitual que salieran las becas predoctorales del ministerio posteriormente a las becas predoctorales de la Junta de comunidades. Y era muy habitual y sigue siendo en muchas comunidades (aquí ya no, aquí ya no tanto) (...) el salto. Habitualmente una beca predoctoral de la Junta de Andalucía, de la Junta de Castilla La Mancha o del gobierno balear, aparentemente desde el punto de vista de un becario predoctoral es peor que una beca del ministerio. No sé por qué, pero es así.(...) Pero cuando las partidas económicas son idénticas, ¿cómo es posible que se considere así? Habían muchos abandonos de unas becas a otras, y estos abandonos preocupaban. ¿Cómo es posible que alguien que tiene una beca abandone? No es que abandone la beca, es que cambia a otra. Y esa otra normalmente se daba más fácilmente en otros centros de otras comunidades. Entonces, desde el punto de vista de esta comunidad eran abandonos. Pero no eran tales, eran cambios de beca. Entonces, también me fue fácil conseguir más dinero para este sistema.” (Villafuerte, entrevista 16/11/2006).

¹³³ Resolución de 03/03/2004, de la Dirección General de Investigación e Innovación Tecnológica (DOCM 16/03/2004).

¹³⁴ Únicamente se señalaba que “a [la finalización de los dos primeros años de beca] se deberá haber obtenido el Diploma de Estudios Avanzados” (base tercera).

simultánea de sus convocatorias – en junio de 2004.¹³⁵ Además, los responsables de la política habían sido reticentes a tomar la iniciativa en la solución del problema, implantando el diseño ‘2+2’. En Andalucía, la comunidad socialista con más becarios de investigación, la decisión tomada por Aragón no fue bien recibida por la Junta. La postura oficial había consistido en apoyar en el Parlamento andaluz las reivindicaciones de la FJI introducidas en la agenda parlamentaria en forma de PNLs¹³⁶ – si bien controlando en todo momento que este apoyo no supusiese ningún compromiso que implicase un incremento del gasto para el gobierno autonómico, dejando que fuese el Gobierno central quien llevase la iniciativa.¹³⁷ Las autoridades regionales habían introducido algún cambio simbólico – como el reconocimiento del personal investigador en formación en la nueva Ley Andaluza de Universidades¹³⁸ – pero sin que los cambios en el diseño de sus programas fuesen más allá de una mejora incremental en las condiciones (equiparación de los estipendios de las becas predoctorales con los de las del MCYT). De manera similar actuaron los responsables extremeños, quienes también apoyaron matizadamente las reivindicaciones de la FJI¹³⁹, mostrándose al tiempo contrarios a la implantación del modelo ‘2+2’.¹⁴⁰ En cambio, una importante

¹³⁵ Orden de 18 de mayo de 2004, por la que se establecen las bases reguladoras de la convocatoria de becas y ayudas de formación de personal docente e investigador en las Universidades Andaluzas y se convocan las correspondientes al año 2004 (BOJA 21/06/2004); Orden de 11 de junio de 2004, por la que se regula la concesión de becas y contratos en prácticas para la formación predoctoral de personal investigador durante 2004 (Diario Oficial de Extremadura, 22/06/2004).

¹³⁶ La única excepción fue el rechazo – debido probablemente a que la votación tuvo lugar en bloque junto con otras iniciativas – de una propuesta resolución presentada por IU tras el Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma de Andalucía de 2002, en el que se instaba al Gobierno autonómico a dirigirse al gobierno central para pedir la sustitución de las becas postdoctorales por contratos laborales. Véase BO-Parlamento de Andalucía, núm. 331, 27/06/2002, y DS-Parlamento de Andalucía, núm. 36, 13/06/2002.

¹³⁷ Por ejemplo, véase este mensaje en referencia a una reunión el Secretario General de Universidades e Investigación con representantes de la FJI <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/5779> (disponible 29/04/2010).

¹³⁸ Artículo 64, Ley 15/2003, de 22 de diciembre, Andaluza de Universidades (BOJA 31/12/2003). No obstante, la norma se limitaba a definir el colectivo – “aquel que desarrolla un periodo de formación con una duración mínima de cuatro años que culminará con la obtención del grado de doctor”, sin establecer nada sobre el régimen de derechos o deberes o los instrumentos a utilizar. Además, este artículo quedaba fuera de los preceptos referentes a los distintos colectivos que componían la comunidad universitaria y, sobre todo, del personal docente e investigador, donde sí se incluía al profesorado ayudante, figura docente considerada también en formación. Esta fue, precisamente, la principal crítica de la FJI al proyecto cuando fue invitada a ofrecer su opinión sobre el mismo en sede parlamentaria, el 21 de octubre de 2003. Véase la nota de prensa emitida al respecto por la FJI en <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/10716> (disponible 30/04/2010).

Por otro lado, los cambios entre el anteproyecto y el texto finalmente aprobado de este artículo, demuestran la aversión de las autoridades andaluzas a cualquier compromiso que implicase un aumento de gasto. Así, en el anteproyecto que llegó a manos de la FJI, el segundo apartado del artículo en cuestión señalaba que “(l)a administración [sic] autonómica y las universidades Andaluzas [sic] deberán arbitrar los métodos para que dicho personal pueda cubrir una segunda etapa de perfeccionamiento postdoctoral continuada en centros de prestigio nacionales o extranjeros diferentes del centro donde se realizó la tesis doctoral.” (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/5543>, disponible 30/04/2010). La versión finalmente aprobada, únicamente señalaría que “(e)l cumplimiento de los cuatro años de formación del personal investigador será considerado mérito preferente en los concursos para el acceso a los contratos de ayudante.”

¹³⁹ En el capítulo anterior se mostró cómo el problema de los investigadores en formación había sido tratado en varias ocasiones en el parlamento regional, donde el partido el PSOE se había mostrado favorable a una mejora en las condiciones de las becas, si bien no a su eliminación.

¹⁴⁰ Véase el resumen de la reunión del representante de AEDEBI con los responsables de la Junta de Extremadura en diciembre de 2002 en <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/7189> (disponible 29/04/2009).

diferencia en ambas comunidades era que, mientras que en Andalucía la FJI mantenía varias organizaciones locales activas – coordinadas a través de la lista de correo Precarios-Andalucía –, en el caso de la comunidad extremeña, en el momento de puesta en marcha de la medida no existía ninguna una asociación miembro de la FJI activa.¹⁴¹

Tras la aprobación del ‘2+2’ en Aragón, y la amenaza que esto suponía para la imagen de coherencia en la estrategia del PSOE, comenzaron a producirse movimientos orientados a introducir cambios de carácter más sustantivo en la política andaluza. Uno fue el anuncio, a finales de noviembre de 2002, de un Estatuto del Becario, a elaborar conjuntamente con la Junta de Extremadura. Sin embargo, la idea fue abandonada, dado que la incompetencia de la Junta para regular en materia de seguridad social impedía la introducción de mejoras sustantivas en las condiciones socioeconómicas de las becas¹⁴² lo que situaba al estatuto andaluz como una herramienta inferior en este plano al propio EBI del Gobierno central. También, en abril de 2003, se publicaron las primeras convocatorias de ayudas postdoctorales que utilizaban el contrato laboral como instrumento.¹⁴³

No obstante, la posición sobre los predoctorales no experimentaría modificación alguna, en línea con la del PSOE estatal.¹⁴⁴ Sólo después de que esta formación política incorporase oficialmente el modelo ‘2+2’ a su programa, los responsables de la Junta de Andalucía anunciarían, en diciembre de 2003, su decisión de implantar dicho diseño en la siguiente convocatoria.¹⁴⁵ Lo mismo sucedió en Extremadura.¹⁴⁶

¹⁴¹ AEDEBI, una de las fundadoras de la Federación, llevaba sin dar señales de vida durante bastante tiempo. Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/13707> (disponible 20/07/2010).

¹⁴² La única, realmente, era el derecho a vacaciones. No obstante, se reconocían derechos importantes como la acreditación de las actividades realizadas y el de dedicación exclusiva a la labor formativa para la que se concedió la beca. El texto, además, se aplicaba a todos los becarios de formación e investigación predoctorales de la Junta. Véase: Borrador del Estatuto del Becario de Investigación en Andalucía. Elaborado por el Jefe del Departamento de Documentación del Plan Andaluz de Investigación (29/04/2003). La reacción de la FJI puede encontrarse en el Comunicado “Estatuto del becario en Andalucía: mejoras contra la precariedad laboral de los jóvenes investigadores”, 05/12/2002 (www.precarios.org/comunicados/comunicado_05122002.htm, disponible 12/06/2006).

¹⁴³ Orden de 31 de marzo de 2003, por la que se convocan ayudas para el perfeccionamiento de Investigadores en Centros de Investigación fuera de Andalucía (BOJA 09/04/2003); Orden de 31 de marzo de 2003, por la que se convocan ayudas para facilitar el retorno de Investigadores a Centros de Investigación y Universidades de Andalucía (BOJA de 09/04/2003).

¹⁴⁴ Por ejemplo, véase el siguiente párrafo incluido en la carta enviada por el presidente de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves, en mayo de 2003, a una miembro de la asociación local de Málaga de la FJI, en respuesta a la carta enviada por aquélla al diario El País (“Carta de una becaria a Zapatero”, *El País*, 05/05/2003): “Las soluciones para quienes se encuentran aún en el grado de predoctorado tienen una mayor complejidad, al considerarse todavía una etapa de formación universitaria. El contrato en prácticas, según el régimen establecido por la Seguridad Social para estos casos, más que solucionar el problema ocasionaría numerosos inconvenientes, al impedir la posterior contratación por parte de la institución a la que se está vinculado, con lo que se dificultaría el desarrollo y la actividad profesional de los afectados. Nos encontramos, pues, ante un círculo vicioso de difícil salida.” (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/9351>, disponible 29/04/2010).

¹⁴⁵ No obstante, las reticencias sobre el ‘2+2’ se mantuvieron casi hasta el final, sobre todo por el coste económico que supondría su implementación (Solís, entrevista 04/02/2004). Así, en un primer momento, desde la Secretaría General de Universidades e Investigación se propuso a la FJI que eligiera entre la aplicación del EBI y un diseño ‘2+2’ con contrato de formación en prácticas. La razón para ello era la creencia por los responsables andaluces de que las prestaciones sociales asociadas a este contrato eran incluso menores que las que garantizaba el EBI, idea fundamentalmente derivada del desconocimiento y escasa experiencia en materia de gestión de contratos laborales, y que posteriormente sería desmentida.

En cuanto a las características del diseño en las primeras convocatorias, ambas establecían el DEA como requisito para el paso a la fase de contrato. De no haberse obtenido el título antes de finalizar el segundo año, se permitía la prórroga de la etapa de beca hasta un año, reduciéndose el período de contrato proporcionalmente.¹⁴⁷ Respecto a las especificidades en cada región, en Andalucía, al contrario que en el resto de comunidades con ‘2+2’, no se recogía la posibilidad de aplicación retroactiva a convocatorias anteriores – fundamentalmente por razones económicas¹⁴⁸, lo que permitía – al igual que sucedió con la primera convocatoria de Aragón – dejar inicialmente abierta la modalidad contractual, a la espera de ver cómo se resolvían los problemas de implementación que habían surgido en otras comunidades autónomas.¹⁴⁹ En Extremadura, por su parte, las ayudas estaban dirigidas a la obtención del doctorado, y vinculadas a proyectos de investigación financiados por los planes regional, nacional o por el 6º Programa Marco de la UE. También establecía la posibilidad de aplicar el modelo de forma retroactiva a convocatorias anteriores – previa solicitud de los propios beneficiarios; y, como en la convocatoria catalana, instauraba también una serie de derechos y deberes de los investigadores en formación, entre los que destacaban, en la fase de beca, el de disfrutar de un permiso de maternidad de 16 semanas y vacaciones anuales, manteniendo el cien por cien de la ayuda.

III.5. El primer ‘2+2’ en una región gobernada por el PP: la Comunidad Valenciana

Hasta 2004 los responsables de la Generalitat Valenciana, gobernada por el PP, habían mantenido las mismas posiciones que el Gobierno central respecto al asunto, negando la introducción de contratos y sosteniendo la opción del EBI como solución. En septiembre de 2004 se produjo, sin embargo, un cambio de personal en la Consellería de Empresa, Universidad y Ciencia, nombrándose a un nuevo director general de Investigación y Transferencia Tecnológica (Jesús Tadeo Pastor Ciurana, hasta entonces vicerrector de Investigación de la Universidad ‘Miguel Hernández’ de Elche), con quien la política de formación recibiría un nuevo impulso. Así, en la primera reunión con los representantes de Joves Investigadors, Pastor anunciaría la intención de la Consellería de implantar en 2005 un diseño ‘2+2’ con carácter retroactivo para las convocatorias vigentes.¹⁵⁰

Véanse <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/11516> y [11982](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/11982) (disponibles 29/04/2010).

¹⁴⁶ Véanse los argumentos utilizados en su intervención por el portavoz socialista (Lemus Rubiales) en el debate de la PNL presentada por IU donde se hace referencia a la intención de la Junta de Extremadura de superar los “mínimos” establecidos en el EBI mediante la aplicación del diseño ‘2+2’ (DS-Asamblea de Extremadura, núm. 17, 29/04/2004).

¹⁴⁷ En el caso de Extremadura, si al finalizar el año de prórroga el beneficiario no había obtenido el DEA, perdía la ayuda.

¹⁴⁸ Según se explicó por parte de los responsables de la Junta a los representantes de la FJI. Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/12166> (disponible 20/07/2010).

¹⁴⁹ Al final, con la adaptación al EPIF, el contrato aplicado sería en prácticas (Resolución de 7 de septiembre de 2006, de la Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología, por la que se procede a la adecuación de los programas de ayuda al personal investigador en formación al Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del Personal de Investigación en Formación, BOJA 06/10/2006). “

¹⁵⁰ Véase el resumen de la reunión enviado a la lista de Precarios-estatal: <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/16061> (disponible 21/07/2010).

La convocatoria sería publicada a principios de agosto.¹⁵¹ Como en Cataluña, la asociación local de la FJI, Joves Investigadors, sólo tendría acceso al texto en el momento del anuncio durante una reunión con los responsables de la Generalitat.¹⁵² El sistema propuesto distinguía entre las consabidas fases de beca y contrato, con una duración máxima de 24 meses cada una, estableciendo como requisito para el acceso a la segunda la obtención del DEA. Sin embargo, no se regulaban las situaciones en las que el investigador no hubiese obtenido el DEA dentro del período de duración de la beca. En cuanto a la modalidad de contrato a emplear, la convocatoria hacía referencia al deber de los centros receptores (beneficiarios de las ayudas durante la segunda fase) de formalizar un contrato en prácticas o “equivalente, según la legislación vigente.”

El diseño ‘2+2’, la de la Comunidad Valenciana también aplicaba el EBI¹⁵³, permitiendo el alta en la Seguridad Social de los investigadores con DEA durante la fase de beca – lo que, en la práctica, daba una mayor cobertura a los beneficiarios del programa valenciano que a los de otras comunidades en comparación con los otros diseños de ‘2+2’ existentes. Además, en caso de baja por enfermedad o accidente de trabajo, la Dirección General de Investigación y Transferencia Tecnológica complementaría la prestación económica hasta llegar al cien por cien de la cuantía mensual de la beca, con opción de recuperar el período de interrupción de la beca en caso de contar con el correspondiente presupuesto.

III.6. Más allá del ‘2+2’: la implantación del ‘1+3’ en Cataluña y el ‘0+4’ en Madrid

El diseño ‘2+2’ como alternativa sustitutiva al instrumento de la beca pronto mostraría que no constituía una fórmula estable y con capacidad de durar en el tiempo. En este sentido, en la superación del ‘2+2’ – como lo fue en su implantación – sería clave el papel desempeñado por los gobiernos autonómicos. La primera comunidad en dar el paso e ir más allá de la fórmula fue Cataluña. Como detonante, sería clave de nuevo el relevo en los responsables de la política como consecuencia del cambio de gobierno tras las elecciones de noviembre de 2003 – donde CiU fue desplazada del ejecutivo por la coalición formada por PSC-PSOE, ERC e ICV. En el reparto de carteras, el departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información quedaría en manos de ERC hasta mayo de 2006– primero con Josep María Bargalló entre el 20 diciembre de 2003 y el 27 de enero de 2004, y después con Marta Cid i Pañella. En congruencia con el apoyo brindado por este partido desde el principio a las reivindicaciones de la FJI (véase el capítulo 5), la eliminación total de la figura del becario se introdujo como prioridad central del equipo departamental y la superación del 2+2.¹⁵⁴

¹⁵¹ Orden de 13 de julio del 2005, del consejero de Empresa, Universidad y Ciencia, por la que se convocan diferentes tipos de becas y ayudas para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico en la Comunidad Valenciana (DOCV 03/08/2005)

¹⁵² <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/21020> (disponible 21/07/2010).

¹⁵³ Los programas de becas predoctorales para la formación de personal investigador y las postdoctorales de la Generalitat Valenciana habían sido inscritas en el Registro de programas previsto por el EBI el 28 de marzo de 2005 (información facilitada por la Subdirección General de Formación y Movilidad del Personal Investigador, Dirección General de Investigación. Ministerio de Educación y Ciencia, julio 2008.

¹⁵⁴ Así lo señalaba a un diario local el propio director general de Investigación: “Las primeras medidas de urgencia comenzarán por los escalones más bajos [de la carrera investigadora]. En la medida que podamos, somos partidarios de eliminar totalmente la figura del becario y sustituirla por contratados. En

De este modo, en mayo de 2005, la AGAUR anunciaría a representantes de D-Recerca la próxima implantación del sistema 1+3 en Cataluña¹⁵⁵ cuya convocatoria aparecería a principios de septiembre.¹⁵⁶ El nuevo diseño seguía diferenciando entre dos etapas, “de dos años cada una”, la primera destinada a la realización de los créditos de los programas de doctorado y a la obtención de la suficiencia investigadora.¹⁵⁷ La segunda etapa estaría destinada a la elaboración de la tesis.¹⁵⁸ En cuanto a la elección de la combinación de instrumentos (beca durante el primer año y contrato en los tres restantes) el criterio principal no fue tanto la creencia en la existencia de una naturaleza diferenciada entre ambas etapas – algo que, por otra parte, era mucho más difícil de justificar que en el caso del ‘2+2’, donde el DEA o la suficiencia investigadora actuaban como fronteras formales entre las etapas formativas y productivas – como una cuestión de pragmatismo, orientada a evitar posibles problemas jurídicos posteriores que pudiesen desembocar en una contratación indefinida.¹⁵⁹ En consecuencia con este

el siglo XXI, el becario es una figura anacrónica. Haremos todo lo posible en minimizar esta figura y que la gente que comienza una carrera investigadora lo pueda hacer como una persona con todos los derechos laborales y con un contrato decente (...) en la medida de nuestras posibilidades económicas, del diálogo que haya con las universidades y los agentes, queremos que el 2+2 sea superado por el 0+4”. (*El Punt*, 29/03/2004).

¹⁵⁵ Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/19467> y [19565](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/19565) (disponibles 21/07/2010).

¹⁵⁶ Resolución UNI/2464/2005, de 3 de agosto, por la que, en el marco del Plan de investigación e innovación, se aprueban las bases y se abre la convocatoria del nuevo programa para la concesión y renovación de becas predoctorales, para la formación de personal investigador, y de ayudas destinadas a las universidades y centros de investigación para contratar personal para su inserción laboral en el mundo de la investigación, para el año 2006 (DO-Generalitat de Catalunya 02/09/2005).

¹⁵⁷ No obstante, excepcionalmente, en caso de que “el calendario de la programación de tercer ciclo de la universidad donde realizan el programa de doctorado no les haya permitido cumplir este requisito”, se establecía como única condición para acceder a la segunda etapa el haber superado 20 de los 32 créditos de los programas de doctorado exigidos para la obtención de la suficiencia investigadora – es decir, los correspondientes al periodo de docencia del programa, completados habitualmente durante el primer año, previstos en la regulación del doctorado entonces vigente.

¹⁵⁸ Como novedad, aquí también se establecía un criterio para el paso del tercer al cuarto año, la participación en unas jornadas sobre “Desarrollo profesional de los doctores y formación en la gestión de I+D” organizadas por las universidades catalanas y el DURSI, con la colaboración del sector empresarial, para dar a conocer las necesidades y demandas del ámbito empresarial y la labor desarrollada por los doctores.

¹⁵⁹ Artículo 11.2.c) del Estatuto de los Trabajadores vigente en ese momento, establecía un límite de duración máximo de los contratos formativos de dos años, ampliable por convenio colectivo sectorial por doce meses más. Pasado este plazo, los trabajadores adquirirían la condición de trabajadores indefinidos, algo que los centros receptores, evidentemente, querían evitar. Así lo expresaba el director ejecutivo de la AGAUR, justamente en el momento en que se estaba estudiando el nuevo diseño: “El problema de la legislación laboral (...) es que es una legislación cuya aplicación está muy sujeta a la jurisprudencia. La decisión de un juez (...) puede ser muy determinante de cara al futuro de cualquier fórmula [contractual] que se implante. Por tanto, si no está explícitamente previsto por una ley como la Ley de la Ciencia establecer contratos de más de tres años, pues es un riesgo enorme para las instituciones. Entonces, las instituciones que tienen que recibir estos contratados son las más reticentes, puesto que les genera un problema de seguridad jurídica respecto a sus trabajadores, porque esta gente pasa a formar parte, aunque sea temporalmente, de sus plantillas. Esta es la situación de ‘tira y afloja’ que se lleva en las negociaciones durante el establecimiento de la fórmula. Como tres años es el límite formal que establece la legislación laboral, pues nuestro consejero muchas veces ha hablado de que en un futuro la fórmula de Cataluña va a ser el ‘1+3’. Ahí, pues bueno, hay que ver cómo se define este tres. El ‘2+2’ tiene una ventaja formal, y es que a los dos años se puede exigir lo que era antes la suficiencia investigadora y ahora el DEA, con lo cual hay un cambio de tipología del trabajo, uno abandona la fase de estudios y pasa casi exclusivamente a la fase de elaboración de la tesis doctoral. Con lo cual el ‘2+2’ está asentado y claramente justificado con eso. El ‘1+3’ hay que razonarlo un poco más. Pero, en todo caso, el razonamiento que se hace desde aquí es siempre basado en ese hecho, que en cuanto un estudiante

carácter pragmático de la elección del diseño, la convocatoria eludiría cualquier argumento justificativo sobre el mismo, al tiempo que no se establecía ningún tipo de requisito para el paso de la beca a contrato en el segundo año.

En cuanto al tipo de contrato, la convocatoria guardaba silencio, aunque la única opción viable, dada la duración establecida, era la del contrato por obra y servicio. Éste sería financiado por el DURSI, aunque en el caso de los contratos en empresas, éstas correrían con la mitad del coste. También, con el objeto de hacer frente a los problemas para la realización de contratos en centros del CSIC y de trabajadores extracomunitarios, que continuaban produciéndose en 2005¹⁶⁰, establecía la posibilidad de continuar con la beca después del primer año. Sobre las condiciones, los becarios de primer año continuaban con el mismo régimen que antes. También destaca la creación de un incentivo por el que se otorgarían 3000 euros para todos aquellos beneficiarios que hubiesen leído la tesis doctoral dentro de los seis meses siguientes a la finalización de la beca y hubiesen alcanzado una calificación mínima de notable. Finalmente, la convocatoria establecía la aplicación retroactiva del nuevo sistema a las convocatorias anteriores.

Más novedosa todavía fue la eliminación de las becas de investigación en la Comunidad de Madrid, gobernada por el PP, que en junio de 2006 puso en marcha un diseño ‘0+4’ – es decir, contrato laboral durante los cuatro años. Hasta ese momento, esta región se había caracterizado por ser pionera en el impulso de novedades y mejoras en las condiciones de los investigadores en formación (véase anteriores capítulos), si bien hasta 2004 asumió la política establecida por el Gobierno central del PP.¹⁶¹ Aunque en principio la Dirección General de Universidades e Investigación del Gobierno autonómico barajó la implantación del diseño ‘2+2’¹⁶², finalmente se llegó a la conclusión de que este diseño ofrecía demasiadas fisuras jurídicas¹⁶³, y de que el ‘0+4’ era la alternativa más razonable para cumplir con el objetivo de clarificar y mejorar la situación jurídica de los investigadores en formación y, al mismo tiempo, evitar problemas a los centros receptores (pese a las reticencias iniciales de estos).¹⁶⁴ Por otro

predoctoral se incorpora a un grupo de investigación está realizando tareas que se pueden asimilar plenamente a una situación laboral.” (Fons, entrevista 21/04/2005).

¹⁶⁰ Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/18767> (disponible 21/07/2010).

¹⁶¹ En 2002 se habían puesto en marcha los primeros contratos postdoctorales de reincorporación. Véanse la Orden 5813/2002, de 7 de noviembre, del Consejero de Educación, por la que se convocan becas postdoctorales y ayudas para la contratación de doctores en la Comunidad de Madrid (BOCM 15/11/2002); y Orden de 30 de abril de 2003 por la que se aprueban las bases que regirán las convocatorias de ayudas para la contratación de doctores en organismos públicos de investigación de la Comunidad Autónoma de Galicia (programa Isidro Parga Pondal) y se procede a su convocatoria (DOG de 09/05/2003).

¹⁶² Así fue comunicado a representantes de la FJI en noviembre de 2004 (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/16594>, disponible 21/07/2010). Por su parte, esta opción había sido recomendada en junio de 2003 por el Comité de Expertos que participaron en el diseño del cuarto Plan Regional de Investigación y Técnica (PRICIT) (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/9889>, disponible 30/04/2010).

¹⁶³ Así lo señalaba el entonces subdirector general de Investigación: “El ‘2+2’ tenía todos los problemas del ‘0+4’ y de las becas. El ‘2+2’ se ha hecho porque se ha hecho, pero no tiene incardinamiento legal. (...) Si das el ‘2+2’ tienes que dar el ‘0+4’, porque es un ‘0+4’ encubierto. Vete a un juez y dile que ‘los dos primeros años ha sido becario, pero el tercer...’ ¡Oiga, pero si está todo el tiempo haciendo lo mismo! (...)” (González Hermoso de Mendoza, entrevista 24/09/2010).

¹⁶⁴ “En ese momento hacemos una reflexión, que es que es un tema de justicia cambiar esta situación. Intentar dotar de una mayor claridad en la relación de las personas que desarrollaban su fase inicial de formación como científicos, y que había que aclararla. Y que el ‘2+2’ lo único que hace es embarullar

lado, según los entonces responsables, en la decisión no habría influido la competencia política con el Gobierno central – que estaba a punto de aprobar el EPIF, que generalizaba el ‘2+2’ (véase el siguiente epígrafe).¹⁶⁵

La primera convocatoria del nuevo diseño se publicaría en junio de 2006.¹⁶⁶ Dado el diseño adoptado y asumida su incompatibilidad con el EPIF, que era aplicable a cualquier programa orientado a la obtención del título de doctor, la convocatoria evitaba expresamente cualquier tipo de mención a este objetivo, estableciendo en cambio como finalidad de la medida el “apoyo a la realización de un trabajo de investigación dentro de las líneas de un grupo de investigación por parte de las universidades y centros de investigación.” La entidad contratante sería el organismo receptor, mientras que al Gobierno autonómico le correspondería la selección de las solicitudes de contratación (que presentaban los organismos receptores), la financiación del coste de los contratos, así como la decisión sobre su renovación anual. En cuanto a la modalidad utilizada, se optaría por el contrato por obra y servicio.

Otros aspectos de interés de la convocatoria eran su carácter no retroactivo – a las becas activas en ese momento se le aplicaría el EPIF¹⁶⁷ –, así como la posibilidad de realizar actividades docentes – sin especificar ningún límite al respecto. También se establecía – como lo hacía la convocatoria ‘1+3’ de Cataluña – la obligación por parte del organismo de acogida de que el investigador participase en un curso sobre gestión de ciencia y tecnología; así como el requisito obligatorio para proceder a la segunda renovación del contrato de una entrevista con investigadores expertos en el área del

más todavía la situación. A continuación sale el [EPIF], que carece del más mínimo rigor – que, según cuentan, se negocia de una manera un tanto peregrina. Y eso no da respuesta, eso es lo peor que te puede pasar, quedarse a mitad de camino. Entonces tomamos la decisión de que lo mejor es claridad, mirad al problema de frente, y lo que pedía la situación de convulsión, la situación en nuestro país, era dar el trato de personal laboral, y relaciones jurídicas lo más claras posibles.(...) El ‘0+4’ fue aceptado [por las universidades] con dificultad. Nosotros insistimos en que el ‘2+2’ era una trampa para ellos – era transferirles el problema dos años – y con el ‘0+4’ lo que tenían era la oportunidad para hacerlo bien. Esto significaba que, efectivamente, le estabas dando un contrato para realizar una actividad, y que, por lo tanto, el contrato debería diferenciarse y debía recoger esta actividad, y debería regular todo eso que te he comentado: horarios, propiedad de los resultados de investigación, vínculo de la persona en cuanto a responsabilidad del conocimiento al que accedía (...) Todo eso, lo que significaba profesionalizar la formación.” (González Hermoso de Mendoza, entrevista 24/09/2010).

¹⁶⁵ “Fue por una convicción, no preocupaba en el entorno político de la Comunidad de Madrid este tema. Era más la convicción de los gestores de que era la solución en el marco de carrera científica que teníamos.(...) Nosotros no teníamos en nuestro ámbito de gestión ninguna relación con estructuras políticas, aparte del director general. (...) No había una estrategia de partido detrás de esto, porque no teníamos relación. La propuesta surge del entorno de trabajo, de los que queremos y pensamos sobre cómo se construye una carrera científica en nuestro país, con los mimbres que tenemos, se manda hacia arriba y desde arriba se valora de manera positiva.(...) Es una cosa que hicimos nosotros, que tiramos hacia adelante, y a nuestro responsable político le pareció razonable, y ahí se quedó. Que luego, una vez que lo hicimos, pudiese tener una utilización [política] concreta, seguro. Pero no respondía a una estrategia política global, que el Partido Popular diese alguna instrucción. De hecho no, porque la iniciativa surge de abajo a arriba. La iniciativa del ‘0+4’ surge de una propuesta de los técnicos, desde los que estamos viendo las dificultades, desde los que vemos la imposibilidad razonable de poner el ‘2+2’, la no razonabilidad de esa medida.” (González Hermoso de Mendoza, entrevista 24/09/2010).

¹⁶⁶ Orden 3060/2006, de 1 de junio, del consejero de Educación, por la que se establece las bases reguladoras y se convocan ayudas para la realización de contratos de personal investigador de apoyo en el marco del IV Plan Regional de Investigación Científica e Innovación Tecnológica 2005-2008 (BO-Comunidad de Madrid, 09/06/2006).

¹⁶⁷ Orden 5350/2006, de 21 de septiembre de 2006, del Consejero de Educación, por la que se modifica la relación de beneficiarios y se regula la condición de beneficiario de las ayudas del programa de becas de formación del personal investigador (FPI) (BOCM 03/10/2006).

candidato, donde evaluarían el trabajo efectuado realizado por éste hasta ese momento.¹⁶⁸ Finalmente, otra novedad era el enmarcamiento explícito en la implementación de la Recomendación de la Comisión Europea relativa a la Carta Europea del Investigador y al Código de Conducta para la contratación.¹⁶⁹

III.7. Mecanismos de cambio y extensión de los diseños ‘2+2’, ‘1+3’ y ‘0+4’ en las comunidades autónomas

En los apartados anteriores se ha analizado caso a caso la introducción de diseños alternativos a las becas de investigación en las arenas autonómicas hasta 2006. Sin embargo, queda pendiente la identificación de los patrones explicativos comunes que explican la adopción. Esta tarea implica, analíticamente, dos pasos. El primero sería dilucidar por qué unas comunidades autónomas introdujeron diseños alternativos al modelo tradicional basado en la beca. El segundo consistiría en la se referiría a la identificación en sí de los mecanismos causales generales subyacentes.

A la hora de detectar las condiciones que diferencian a las comunidades que optaron por la innovación frente al resto, la técnica del análisis comparativo cualitativo (QCA, en sus siglas en inglés) desarrollada por Ragin (1987; 2000; 2008), en su versión de conjuntos convencionales (*crisp sets*) puede ayudar a arrojar luz. No obstante, hay que subrayar que, dada la visión de la explicación basada en mecanismos articulada a lo largo de todo este trabajo, los resultados del QCA no pueden considerarse explicaciones en sentido estricto del proceso de adopción de los diseños innovadores, en tanto que no permiten extraer de manera directa la articulación de mecanismos causales generadores del fenómeno de interés.¹⁷⁰ El QCA, sin embargo, es muy útil a la hora de detectar patrones de factores presentes (variables explicativas) en la ocurrencia del fenómeno de interés (variable objetivo). Frente al análisis estadístico convencional, el QCA – basado en la aplicación del álgebra booleana al análisis comparativo – tiene la ventaja de permitir identificar esos patrones a partir de un número reducido de observaciones (aquí, 17, el número total de comunidades autónomas) y, además, revelar la variabilidad de los mismos – es decir, identificar las diferentes combinaciones de factores subyacentes a un mismo fenómeno.

De los casos estudiados en los apartados anteriores, pueden extraerse cuatro factores básicos presentes (aunque no necesariamente todos al tiempo, como se verá) en la introducción por un gobierno autonómico de diseños alternativos al modelo tradicional de política de formación basado en becas: 1) la presencia en la comunidad autónoma en algún momento durante el período considerado de una organización miembro de la FJI representando los intereses de los investigadores en formación– que se encargaría de promover el cambio en la política; 2) la expansión del conflicto en la

¹⁶⁸ Esta condición para la renovación ya estaba presente en las convocatorias anteriores de becas de formación del personal investigador de la Comunidad de Madrid.

¹⁶⁹ En el momento de redacción de estas líneas, la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, junto a la de Sanidad de la Generalitat de Cataluña, son los dos únicos departamentos de todas las administraciones regionales y estatales españolas que se han adherido a la Carta Europea. Véase <http://ec.europa.eu/euraxess/index.cfm/rights/charterAndCode#S> (disponible 21/07/2011).

¹⁷⁰ Pese a las reservas manifestadas por Ragin sobre los fundamentos epistemológicos de las técnicas estadísticas convencionales (o enfoque orientado a variables, como él lo denomina), frente a los que el CQA pretende ofrecer una alternativa (Ragin 1987, caps. 3 y 4), ambos enfoques comparten la misma visión ‘correlacional’ de la explicación causal – es decir, basada en la presencia/ausencia simultánea de los factores explicativos y el fenómeno explicado.

arena parlamentaria regional – es decir, la presentación de iniciativas parlamentarias en relación con el asunto; 3) el partido que gobierne en la comunidad en el momento de tomarse la decisión – que, como se ha visto, la mayoría de comunidades en las que se adoptó el ‘2+2’ era el PSOE; y 4) la presencia de emprendedores entre los responsables de la administración autonómica – esto es, de individuos convencidos, por diversas razones, de la necesidad de impulsar medidas de reforma sustantiva en la política independientemente de lo que sucediese en otras arenas – estatal o autonómicas.¹⁷¹ La presencia o ausencia de cada uno de estos factores, así como de la introducción del ‘2+2’ u otro diseño alternativo a la beca, aparecen representados en la tabla 1.

Tabla 1. Codificación binaria de las variables incluidas en el análisis en cada comunidad autónoma.

	Asociación miembro FJI activa en algún momento (A)	Expansión del conflicto en Parlamento regional (B)	PSOE en el Gobierno regional (C)	Emprendedores en la Administración autonómica (D)	Introducción de diseño ‘2+2’, ‘1+3’ o ‘0+4’ (R)
Andalucía	1	1	1	0	1
Aragón	1	1	1	1	1
Baleares	0	0	1	0	0
Canarias	1	1	0	0	0
Cantabria	1	0	0	0	0
Castilla y León	1	1	0	0	0
Castilla-La Mancha	0	0	1	1	1
Cataluña	1	1	0	1	1
Comunidad Valenciana	1	1	0	1	1
Extremadura	1	1	1	0	1
Galicia	1	1	0	0	0
La Rioja	1	0	0	0	0
Madrid	1	1	0	1	1
Navarra	1	1	0	0	0
País Vasco	1	1	0	0	0
Principado de Asturias	0	1	1	0	0
Región de Murcia	0	0	0	0	0

Nota: ‘1’ = presencia de la característica; ‘0’ = ausencia de la característica.

Con las cuatro variables mencionadas, se genera una tabla de verdad (tabla 2) donde cada fila hace referencia a una de las 16 posibles combinaciones de los factores considerados que podría causar el fenómeno. A las columnas resultantes, se añaden dos más – la quinta referida a la presencia/ausencia del fenómeno de interés y la sexta indicando el número de casos en la población que presentan ese patrón. De este modo, la combinación inicial de factores que conducirían a una sustitución del diseño

¹⁷¹ Se podría discutir la inclusión de esta variable, en tanto que sólo puede ser identificada *a posteriori*, una vez que los cambios han sido introducidos. No obstante, de acuerdo con lo examinado en los apartados anteriores, la inclusión de este factor resulta pertinente, dado que existen casos donde este factor no está presente y, sin embargo, se produce el fenómeno de interés.

tradicional por uno que incluyese algún tipo de contrato laboral, da cómo resultado la siguiente ecuación¹⁷²:

$$R = abCD + ABcD + ABCd + ABCD \quad (1)$$

Tabla 2. Tabla de verdad sobre cambios en la política de formación de investigadores en las comunidades autónomas

Asociación miembro FJI activa en algún momento (A)	Expansión del conflicto (B)	PSOE en el Gobierno (C)	Emprendedores (D)	Introducción de diseño '2+2', '1+3' o '0+4' (R)	Número de Casos
0	0	0	0	0	1
0	0	0	1	?	
0	0	1	0	0	1
0	0	1	1	1	1
0	1	0	0	?	
0	1	0	1	?	
0	1	1	0	0	1
0	1	1	1	?	
1	0	0	0	0	2
1	0	0	1	?	
1	0	1	0	?	
1	0	1	1	?	
1	1	0	0	0	5
1	1	0	1	1	3
1	1	1	0	1	2
1	1	1	1	1	1

Nota: '1' = presencia de la característica; '0' = ausencia de la característica.

De este modo, esta ecuación incluiría los casos de Castilla-La Mancha (abCD), Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid (ABcD), Andalucía y Extremadura (ABCd) y Aragón (ABCD). La ecuación, por su parte, puede simplificarse, dando lugar a la siguiente expresión:

$$R = abCD + ABC + ABD \quad (2)$$

El resultado son tres combinaciones de factores presentes en aquellas comunidades donde se introdujo un diseño alternativo al de la beca en la política de formación de investigadores:

- 1) *abCD*: regiones donde gobernaba el PSOE y había alguien dispuesto a impulsar políticamente el cambio, a pesar de la no presencia de organizaciones miembros de la FJI ni el asunto hubiese entrado en la agenda del parlamento regional – el único caso es el de Castilla-La Mancha); o
- 2) *ABC*: comunidades donde hubo en algún momento una organización activa perteneciente a la FJI, el asunto había entrado en la arena

¹⁷² En el tratamiento de los casos no presentes en la realidad, se ha optado por considerar que no producirían cambio. Recuérdese también, que por convención, la notación algebraica '+' representa el operador lógico 'O', mientras que la multiplicación de términos implica el operador 'Y'.

parlamentaria en algún momento, y gobernaba el PSOE, aunque los responsables de la política no fuesen en principio favorables a la introducción de cambios sustantivos en la política (Andalucía y Extremadura)¹⁷³;

- 3) *ABD*: regiones donde la FJI estaba presente – independientemente de su fortaleza –, el asunto había entrado en la arena parlamentaria en algún momento y dentro del Gobierno regional los responsables consideraban necesario el cambio (por razones diversas) y se encargaron de impulsarlo (Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid).

Una vez identificados las condiciones subyacentes que diferenciaban aquellas comunidades autónomas que abandonaron el diseño basado exclusivamente en la beca como instrumento de aquéllas que lo mantuvieron, queda pendiente todavía el análisis de los distintos mecanismos que explican las adopciones. Un elemento común en todos los casos es que, en mayor o menor medida, el mecanismo principal se ajusta al tipo de cambio endógeno. En todas las comunidades autónomas la decisión es tomada dentro por los responsables del subsistema. No obstante, como también queda evidenciado en las anteriores páginas, este mecanismo es activado en todos los casos por eventos propios de otros mecanismos. Así, a excepción de Castilla-La Mancha, la decisión de cambio se adopta tras una expansión previa del conflicto en las arenas pública y del parlamento regional que llevarían a los responsables autonómicos de la política a incluir el asunto en su agenda. En este sentido, como sucedió con el EBI, la adopción del ‘2+2’, ‘1+3’ o ‘0+4’ sería resultado del intento por parte de los decisores públicos de contener y controlar el conflicto. Por su parte, el análisis caso por caso también ha mostrado la importancia en algunos del impacto de factores exógenos al subsistema, como la proximidad de las elecciones autonómicas en Cataluña, los relevos de personal en los puestos de decisión, o la inclusión del ‘2+2’ en el programa electoral del PSOE a nivel federal.

Precisamente, esto enlaza con la necesidad de prestar atención a los procesos de permeabilidad entre subsistemas y, por tanto, a considerar la explicación de los cambios sustantivos en cada comunidad autónoma no como instancias independientes, sino como

¹⁷³ La necesidad de una presencia conjunta de estos factores en aquéllas comunidades donde no había una postura favorable al cambio por parte de los responsables del subsistema tiene su demostración contrafáctica en el caso de Asturias, donde gobernaba el PSOE, se había producido también una cierta expansión del conflicto en la arena autonómica, pero los responsables preferían no tomar ninguna iniciativa y no había ninguna asociación miembro de la FJI activa. Así, el viceconsejero de Ciencia y Tecnología del Principado de Asturias desde agosto de 2003 hasta 2010, Herminio Sastre, señalaba la ausencia de una organización local que sirviera como interlocutora como una de las razones para que no se hubiese puesto en marcha en esa comunidad en la política de formación de investigadores un diseño alternativo al tradicional basado en la utilización de la beca como instrumento: “[José Real]: ‘El año anterior [2002] se había puesto en marcha en Aragón el ‘2+2’... ¿En ningún momento hubo intención aquí de hacer lo mismo?’ [Herminio Sastre]: Yo, cuando llegué en 2003 (...) miramos lo que había en otras comunidades autónomas. Aquí, por otra parte, a los becarios los conocíamos, hablamos con ellos, pero no hay interlocutores que vengan a hacerte propuestas. Se lo dije, ‘las cuestiones que tengáis plantearlas, no podemos resolverlas, evidentemente, si no conocemos cuáles son vuestros problemas’. Nosotros ahí, no planteamos ninguna medida nueva... Como estaba entonces el Estatuto del Becario... La intencionalidad, cuando yo llegué, sobre todo (...) era, evidentemente, pues bueno, tratar de hacer una cuestión lo más coordinada con la Administración General del Estado. (...) al final la conclusión a la que llegamos fue, bueno, que no había que hacer inventos, y vamos a ver qué dice al final el estatuto, bueno, el estatuto modificado [el EPIF]. ¿Para qué voy a hacer propuestas de otro tipo si luego, a lo mejor, lo tengo que modificar?’ (Sastre, entrevista 12/07/2007).

una secuencia de eventos interconectados entre sí. Así, se ha observado el efecto crucial de la decisión del Gobierno aragonés sobre las comunidades gobernadas por el PSOE – a las que, como se ha demostrado, comprometía al poner en marcha el ‘2+2’ –, sino también en la posición de este partido a nivel estatal. Cabe argüir que este efecto se deja sentir también en el resto de autonomías que optaron por introducir innovaciones en el diseño, aunque sólo sea indirectamente, al demostrar su factibilidad. En este sentido, en relación con los fenómenos de permeabilidad horizontal entre subsistemas, la experiencia innovadora de Aragón – donde sus responsables concretaron desde la nada las nociones generales contenidas en la idea focal pergeñada en 2001 en el seno de la CPT¹⁷⁴ – y, posteriormente, la de las otras regiones, generarían conocimiento utilizable en otros subsistemas. No obstante, aquí los distintos responsables autonómicos optarían por emplear ese conocimiento como referencia, pero adaptando el diseño a las propias circunstancias dentro de su subsistema (véase, por ejemplo, las dudas con la modalidad contractual a aplicar y las distintas soluciones finalmente adoptadas por cada autonomía).

En estrecha relación con estos procesos de generación y utilización de conocimiento, y al igual que sucedía con la explicación de la adopción del EBI, hay que referirse también al papel fundamental desempeñado por los responsables de la política en cada subsistema. El control sobre el destino de la política que su posición les garantizaba y, en la mayoría de casos, el desinterés de las arenas de decisión político-administrativas superiores (del consejero correspondiente o del Gobierno autonómico) por el asunto¹⁷⁵, haría que la implantación de los diseños alternativos a la beca dependiese en gran medida del impulso de aquéllos.¹⁷⁶ Así ha quedado evidenciado en todos los casos salvo Andalucía y Extremadura, donde sus responsables fueron reticentes hasta que el PSOE adoptó el ‘2+2’ a nivel estatal. Es precisamente en estas dos regiones donde se aprecia de manera más evidente la interacción entre los mecanismos de cambio endógeno y por impacto exógeno. El cambio de actitud respecto a aquel diseño manifestado en el último trimestre de 2003 es, según la evidencia expuesta, resultado de la necesidad de mostrarse coherente con la política nacional del partido – si bien, los detalles del diseño quedaron bajo control de los responsables de la política.

Respecto a los resultados del proceso de cambio y el papel de las creencias de los participantes, los apartados anteriores subrayan algunos aspectos interesantes. Por un lado, como en el EBI, las creencias sobre la naturaleza de los investigadores en formación aparecen como elemento central en la argumentación de la implantación del ‘2+2’ en algunos casos – por ejemplo, Aragón, Andalucía, Extremadura o Cataluña mismo.¹⁷⁷ En otros, sin embargo, el diseño adoptado se justificará sobre argumentos eminentemente pragmáticos, relacionados fundamentalmente con las limitaciones e

¹⁷⁴ Como se mencionó en el capítulo anterior, aunque existía un diseño similar vigente en el Instituto Astrofísico de Canarias, éste en ningún momento se menciona como referencia por parte de los responsables aragoneses.

¹⁷⁵ Claramente, aquí Cataluña sería una excepción, dado el interés mostrado por los respectivos consejeros durante la implantación del ‘2+2’ como en la del ‘1+3’.

¹⁷⁶ No obstante, este impulso hubo de contar, necesariamente, con la aquiescencia (y, en ocasiones, con el apoyo explícito, como sucedió en Castilla-La Mancha) de los órganos políticos superiores del Gobierno regional.

¹⁷⁷ A pesar de que, como se señaló en el capítulo anterior, la visión asociada al ‘2+2’ implicaba en sí, un cambio respecto a las posiciones mantenidas con anterioridad por gran parte de los responsables de la política.

jurídicas e incertidumbres existentes respecto al tipo de contrato a utilizar – Castilla-La Mancha, Cataluña (con el ‘1+3’) o la Comunidad de Madrid.

Finalmente, sobre la capacidad del ‘2+2’ para convertirse en punto focal que genere un equilibrio (consenso) capaz cerrar el conflicto, la evidencia disponible indica lo contrario. Los problemas no vendrán tanto de la FJI – para quien, aunque este diseño no se ajustaba a su objetivo maximalista de eliminación total de las becas, sí aparecía como opción posibilista aceptable, al menos en el corto y medio plazo (véase el siguiente epígrafe) – sino, fundamentalmente, de las dudas e incertidumbres que generaría entre los propios responsables de la política. Muestra de ello son los problemas en la utilización del DEA como criterio en la delimitación de los períodos de beca y contrato – donde, en muchas ocasiones, cabía la posibilidad de que la etapa de beca se prolongase más allá de la obtención del título al no haber finalizado los dos años estipulados; o con los mencionados límites en la aplicación del contrato en prácticas. Serían estos problemas los que llevarían a la Comunidad de Madrid a aprobar el ‘0+4’, como forma de eliminar ambigüedades y cerrar el conflicto definitivamente. En el caso de Cataluña, las justificaciones basadas en la consideración productiva de los investigadores en formación a partir del DEA quedarían sin efecto con la implantación del ‘1+3’ – que, recuérdese, mantendría el año inicial de beca ante las dudas jurídicas sobre prolongar excepcionalmente la duración de los contratos más allá de los tres años iniciales. En definitiva, la aparición de estos diseños constituía la primera manifestación del ‘2+2’ como equilibrio inestable. Sobre este punto se profundizará en el siguiente epígrafe, donde se aborda el proceso de adopción del EPIF.

IV. LA GENERALIZACIÓN DEL ‘2+2’: EL ESTATUTO DEL PERSONAL INVESTIGADOR EN FORMACIÓN

La (inesperada) victoria del PSOE en las elecciones generales de marzo de 2004 abrió un nuevo escenario en el proceso de cambio de la política. La llegada al Gobierno de la nación de un partido que en su programa proponía “la incorporación inmediata de los becarios predoctorales de primer y segundo año al Régimen General de la Seguridad Social, así como la transformación inmediata de las becas de tercer y cuarto año y las post doctorales al régimen de contratación laboral” (PSOE 2004, 186) fue acogida con optimismo dentro de la FJI. Para sus miembros, el evento abría expectativas para lograr una mejora sustantiva duradera en la situación de los investigadores en formación, más allá del limitado Estatuto del Becario de Investigación (EBI) aprobado unos meses atrás – e incluso del propio modelo ‘2+2’ comprometido electoralmente por el partido socialista. Veintiún meses y medio después, el 3 de febrero de 2006, se publicaba el Estatuto del Personal Investigador en Formación (EPIF)¹⁷⁸, que sustituía al EBI y generalizaba (aunque con limitaciones) el modelo ‘2+2’ como diseño básico de la política de formación de investigadores en España, marcando la consolidación de los cambios sustantivos en el diseño de la política de formación de investigadores.

Este epígrafe analiza la gestación del nuevo Estatuto. Al contrario de lo que cabría esperar en un principio – dado e compromiso programático adquirido por el nuevo Gobierno – se tratará de un proceso accidentado, caracterizado por una continua interacción estratégica entre la FJI y los responsables del recreado Ministerio de

¹⁷⁸ Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador en formación (BOE 03/02/2006).

Educación y Ciencia (MEC) y en el que, en contraste con lo sucedido durante la tramitación del EBI, el papel de la Federación participaría activamente en el proceso, influyendo de forma directa en el contenido final del texto. También se dedicará un epígrafe a la consolidación paralela de los cambios sustantivos en la política de formación de investigadores en el ámbito autonómico, y la extensión del contrato laboral como instrumento.

IV.1. El reajuste de la situación de acción después de marzo de 2004

Tras la victoria electoral socialista en marzo de 2004 transcurrirían unos meses en los que se produciría un proceso de reajuste y clarificación de la estrategia del nuevo gobierno respecto a las promesas contenidas en el programa electoral. El paso del PSOE al Gobierno implicó un replanteamiento de su posición respecto al problema de los investigadores en formación, hasta ese momento utilizado instrumentalmente en la política de oposición ante el PP. En primer lugar, el liderazgo de cualquier cambio pasaría al MEC, paralizándose casi por completo cualquier actividad parlamentaria en la materia, tanto en el ámbito estatal como en las arenas autonómicas y condicionando el apoyo a las propuestas de otros grupos parlamentarios a su ajuste a lo establecido en el programa electoral socialista.¹⁷⁹ El ejemplo más claro de este cambio de estrategia sería la posposición *sine die* del debate de la PL autonómica aprobada por el Parlamento de Andalucía en 2003¹⁸⁰, a la que todos los grupos parlamentarios salvo el Socialista habían anunciado su apoyo.¹⁸¹

En concreto, en el ámbito de la arena de la Administración General del Estado, el reajuste implicaba una clarificación de la agenda – es decir, la inclusión del asunto como prioridad de actuación y su asignación competencial – así como la concreción de las promesas electorales en una propuesta de diseño específica. Sobre estas tareas influirían de manera decisiva las dinámicas organizacionales vinculadas al proceso de reestructuración departamental subsiguiente al cambio de Gobierno, que recuperaría el MEC, incorporando en la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación (SEUI) las competencias en estas materias de los extintos MCYT y MECD.¹⁸²

Pese a que al poco de su nombramiento, el nuevo secretario de Estado, Salvador Ordóñez¹⁸³, confirmó el compromiso del ministerio con la implantación del modelo ‘2+2’¹⁸⁴, unos días después, éste punto no fue mencionado en la comparecencia de la ministra ante la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso de los Diputados¹⁸⁵,

¹⁷⁹ De este modo, entre marzo de 2004 y enero de 2006, sólo el grupo parlamentario socialista en las Cortes de Castilla y León, donde el PSOE se encontraba en la oposición, presentaría una PNL en relación con el tema (BO-Cortes de Castilla y León, núm. 85, 30/06/2004; BO-Cortes de Castilla y León, núm. 109, 25/11/2004; DS-Cortes de Castilla y León, núm. 211, Comisión de Educación, 09/11/2004).

¹⁸⁰ El texto de la PL puede encontrarse en BO-Congreso de los Diputados, núm. B-14-1, 14/04/2004.

¹⁸¹ Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/13714>, [16456](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/16456), [18119](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/18119), [18442](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/18442), [18826](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/18826) (disponibles 31/05/2010).

¹⁸² Artículo 8, Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, que reestructura los departamentos ministeriales (BOE 18/04/2004).

¹⁸³ Hasta entonces rector de la Universidad de Alicante.

¹⁸⁴ En reunión mantenida con representantes de la FJI el 25 de mayo de 2004. Véase http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/13657_y/14041 (disponible 14/05/2010).

¹⁸⁵ DS-Congreso de los Diputados, núm. 39, Comisión de Educación y Ciencia, 01/06/2004. A este respecto, resulta sintomático que la situación específica de los investigadores en formación y postdoctorales se abordase en la parte de la intervención dedicada a la política de ayudas para el fomento de la igualdad de oportunidades y no en el bloque dedicado a los recursos humanos en la investigación.

quién únicamente señaló la intención de equiparar las cuantías de las becas FPU y FPI así como “la incorporación de los becarios a la Seguridad Social.”¹⁸⁶

Aunque las competencias sobre la política de formación quedaban en un único ministerio, continuarían separadas en dos subdirecciones generales,¹⁸⁷ algo que, como había sucedido en los años anteriores, entrañaría problemas de coordinación. Estos afectarían, por ejemplo, a la implementación del EBI. Si los programas del MEC (FPU, FPI y postdoctorales) fueron de los primeros en integrarse en el registro previsto en aquella norma¹⁸⁸, la integración en el régimen general de la Seguridad Social de los becarios con DEA dependientes de cada subdirección se produciría en momentos separados – los de la SGFMPI en julio de 2004¹⁸⁹, mientras que la de los SGFMPP se demoraría hasta 2005, supuestamente por la no previsión en éste último caso de la correspondiente partida presupuestaria.¹⁹⁰ Es más, ninguna de las convocatorias de la SGFMPP aparecidas en agosto de ese año mencionaba siquiera el EBI.¹⁹¹

Es más, ambas convocatorias fueron la causa del primer gran desencuentro entre el MEC y la FJI, que pasó en poco tiempo de la esperanza inicial de un rápido cambio en la política¹⁹² a la decepción. Como ejemplo, la del programa FPU introducía nuevas condiciones para la renovación de las becas en los años sucesivos, cuyo objetivo era, aparentemente, mejorar la eficiencia del programa y evitar demoras injustificadas en la

¹⁸⁶ El mismo día del nombramiento de la ministra, se publicó la Orden ministerial que adaptaba las condiciones del programa FPI a los requisitos establecidos en el EBI, incrementando el estipendio mensual a 1100 euros, mientras que el de las becas FPU se mantenía en 974 euros. Véase Orden CTE/1010/2004, de 31 de marzo (BOE 16/04/2004).

¹⁸⁷ La Subdirección General de Formación y Movilidad del Personal Investigador (SGFMPI), dependiente de la Dirección General de Investigación, encargada de las actuaciones del Plan nacional de investigaciones científicas, desarrollo e innovación tecnológica; y la Subdirección General de Formación y Movilidad en Posgrado y Posdoctorado (SGFMPP), dependiente de la Dirección General de Universidades (DGU), que gestionaría, entre otras materias, las medidas de formación, movilidad, perfeccionamiento y actualización de conocimientos en posgrado y posdoctorado, así como del personal docente e investigador universitario. Véase el Real Decreto 1553/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Ciencia (BOE 26/06/2004). Otro ejemplo de la continuidad en el diseño organizativo es que los responsables de ambas subdirecciones serían los mismos que en la última etapa del gobierno del PP.

¹⁸⁸ El registro comenzaría a funcionar el 30 de junio de 2004. Junto a los programas del MEC, en esa fecha también se inscribirían las becas de formación en investigación (BEFI) del Instituto Carlos III, dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo; las becas predoctorales y postdoctorales del Instituto de Técnica Aeroespacial, dependiente del Ministerio de Defensa; las becas de formación de personal investigador y postdoctorales de la Dirección general de Universidades e Investigación de la Comunidad de Madrid; y las becas para la promoción de la investigación en biotecnología de la Fundación para el Desarrollo de la Investigación en Genómica y Proteómica, perteneciente al sector público estatal. Datos proporcionados por la SGFMPI del MEC.

¹⁸⁹ Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/14874> (disponible 19/05/2010).

¹⁹⁰ Véase la contestación del Gobierno a la pregunta escrita formulada por María Carme García, diputada del Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, sobre la aplicación del EBI (BOCG-Congreso de los Diputados, núm. D- 69, 20/09/2004).

¹⁹¹ Resoluciones de la SEUI de 13 de agosto de 2004 por la que se convocan becas de posgrado del Programa Nacional de Formación de Profesorado Universitario (BOE 27/08/2004); y de 12 de agosto de 2004, por la que se convoca el programa de becas postdoctorales, incluidas las becas MEC/Fulbright (no publicada en el BOE, pero colgada en la web del MEC).

¹⁹² El tono positivo con el que comenzó esta etapa queda reflejado en la carta de felicitación enviada por la Federación a José Luis Rodríguez Zapatero tras su investidura como presidente del Gobierno. El texto de la carta puede encontrarse en <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/13469> (disponible 14/05/2010).

lectura de la tesis¹⁹³ pero que, en la práctica, suponía un cambio en las reglas del juego que afectaba negativamente a los becarios de convocatorias anteriores.¹⁹⁴ Estas medidas contradecían de manera evidente el espíritu de lo manifestado por el secretario de Estado a finales de julio con representantes de la FJI, donde manifestó que la DGU estaba trabajando en una propuesta para aplicar los beneficios de la Seguridad Social y los prometidos contratos laborales “en varias fases”, aunque sin concretar los plazos.¹⁹⁵

Como respuesta, la FJI convocaría la primera manifestación masiva desde junio de 2003, que tendría lugar el 22 de octubre de 2004. Antes, la reacción de la Federación – y espontánea por parte de numerosos becarios postdoctorales y FPU¹⁹⁶ – conseguiría que el MEC rectificase, reestableciendo las condiciones anteriores en estos programas y el compromiso de coordinar las próximas convocatorias con la Federación.¹⁹⁷ Esta rectificación sirvió para confirmar el diagnóstico realizado por la Federación al principio de la legislatura, en el que se subrayaba la ventaja estratégica que ofrecía el nuevo contexto¹⁹⁸, en tanto que el compromiso reiterado públicamente por José L. Rodríguez Zapatero durante la campaña y el debate de investidura con el impulso de las políticas de I+D como uno de los pilares básicos de la acción gubernamental¹⁹⁹ hacían al ejecutivo más vulnerable a las críticas que cuestionasen dicho compromiso, sobre todo al principio del mandato.²⁰⁰ Las protestas continuarían, amparadas en la lentitud en

¹⁹³ Según la directora general de Universidades en la reunión mantenida con los representantes de la FJI el 7 de septiembre (el resumen de la reunión puede consultarse en www.precarios.org/index2.htm, disponible 22/12/2005), reiteradas por el secretario de Estado en la comparecencia antes citada.

¹⁹⁴ Así, el desarrollo de la beca se asociaba directamente a los estudios de doctorado, de manera que para la primera renovación el becario debía haber superado los 20 créditos de los cursos de doctorado, mientras que para la segunda, era requisito obligatorio haber obtenido el DEA, tras el cuál se establecía un “período máximo de disfrute” de 24 meses, que podía modificarse en caso de concurrir “circunstancias extraordinarias”. Esto implicaba perder la ayuda a aquellos becarios que al finalizar su segundo año de beca todavía estaban pendientes de la obtención del DEA. En cuanto a los que lo hubiesen obtenido antes de finalizar ese segundo año, sólo se les renovaría por 24 meses más como máximo, sin llegar a completar los 48 meses inicialmente establecidos.

¹⁹⁵ Véase el informe de la FJI sobre esta reunión en <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/14901> (disponible 20/05/2010).

¹⁹⁶ Entre el 26 (el día en que se publicó la convocatoria en la web del MEC) y el 31 de agosto se enviaron a la 246 de los 289 mensajes que circularon durante ese mes en lista de correo de Precarios-estatal, y septiembre registró un total de 733 mensajes, la cifra mensual más alta desde la creación de la lista. Se creó, además, una lista especial para los afectados por la convocatoria, y la FJI se puso en contacto inmediatamente con los responsables del ministerio para denunciar la situación, llegándose a producir manifestaciones espontáneas ante la sede del MEC. Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/15216> y [/15239](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/15239) (disponible 20/05/2010).

¹⁹⁷ Véase la nota de prensa del MEC: “El Ministerio de Educación y Ciencia atenderá las demandas de la Federación de Jóvenes Investigadores” (http://www.lamoncloa.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MEC/_2004/a0709041.htm, disponible 20/05/2010). En la prensa: “Educación da marcha atrás en las restricciones a las becas de investigación”, *El País*, 08/09/2004. La rectificación en la Resolución de 15 de septiembre de 2004, de la SEUI, de modificación de la de 13 de agosto de 2004 (BOE 30/09/2004). El compromiso de coordinación se obtuvo en la reunión con el secretario de Estado a principios de septiembre (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/15603>, disponible 22/05/2010).

¹⁹⁸ Véase, por ejemplo, el siguiente mensaje enviado en abril de 2004 a la lista de Precarios-estatal por el entonces coordinador de movilizaciones <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/14263> (disponible 22/05/2010).

¹⁹⁹ DS-Congreso de los Diputados, núm. 2, 15/04/2004.

²⁰⁰ Otro ejemplo de la mejora en la posición estratégica de la FJI respecto a la etapa del PP la reunión que pidieron el mismo día de la manifestación de octubre de 2004 el Grupo Parlamentario Socialista. Entre éstos estaban la portavoz en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso, Montserrat Palma y Carme Chacón, en ese momento vicepresidenta de la cámara, responsable en la legislatura anterior de la

la implementación del EBI²⁰¹, la falta de un calendario de reforma, así como los sucesivos incumplimientos de los compromisos adoptados por los responsables del MEC²⁰², llegando a su ápice en enero de 2005, con el envío de una Carta abierta dirigida al Presidente del Gobierno, en la que se denunciaba públicamente la posición del Gobierno.²⁰³

Paralelamente, durante el último trimestre de 2004 se produciría un proceso progresivo de clarificación de los planes del MEC sobre la solución al problema de los investigadores en formación. En septiembre, el secretario de Estado anunciaba que se estaba “estudiando la modificación del estatuto del becario para ir consolidando progresivamente derechos sociales de nuestro personal en formación” (cursivas añadidas).²⁰⁴ Un mes después, junto con el alta en la seguridad social a los post-DEA en enero de 2005, el Gobierno señalaba que se estaba examinando la posibilidad de hacer lo propio con los pre-DEA durante ese mismo año, si bien la introducción de contratos laborales se consideraba “una modificación de muy amplio alcance que conllevaría importantes cambios y que por el momento solo se encuentra en una fase preliminar de análisis y consideración.”²⁰⁵ De manera simultánea, el secretario de Estado apuntaba que “personal investigador en formación debe tener los mismos derechos que el resto de los trabajadores”, aunque, sin embargo, sólo preveía la modificación del EBI “en el sentido de que tengan derecho a la Seguridad Social en todos los niveles”.²⁰⁶

Las previsiones económicas hechas por el MEC en el proyecto de los PGE para el ejercicio 2005 corroboraban esta visión inicial de la reforma del EBI, limitada a una ampliación de la protección por Seguridad Social.²⁰⁷ Así, los incrementos inicialmente

Secretaría de Educación, Universidad, Cultura e Investigación del partido y con quien la FJI había mantenido contactos antes. De acuerdo con los asistentes, el encuentro había sido solicitado por iniciativa del propio presidente del Gobierno quien, según el relato de los representantes del PSOE, no entendía el motivo de la protesta dado que la situación de los investigadores becados constituía una de las prioridades del ejecutivo en la materia. Los participantes socialistas reiteraron la voluntad de introducir cambios en la política, en la línea de los anuncios realizados hasta entonces por el MEC, comprometiéndose a ofrecer a la FJI un calendario de trabajo concreto. El resumen del encuentro puede encontrarse en <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/16345> (disponible 24/05/2010).

²⁰¹ Así, a finales de 2004, los investigadores con becas FPU y DEA, y los postdoctorales continuaban sin ser dados de alta en la Seguridad Social (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/16217>, [17063](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/17063) y [17102](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/17102)).

²⁰² Entre estos, por ejemplo, el hecho por el secretario de Estado tras la manifestación de octubre de 2004 en relación a la presentación de un calendario para la reforma del EBI o la no consulta previa con la FJI de la siguiente convocatoria FPI, que aparecería en enero de 2005. No obstante, en una reunión en diciembre de 2004, los responsables del MEC habían presentado a los representantes de la FJI las principales novedades de esa convocatoria. Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/16416>, [16633](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/16633), [17054](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/17054) y [17670](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/17670), disponibles 26/05/2010).

²⁰³ “Carta abierta de la FJI/Precarios a ZP: exigimos coherencia” (fecha: 26/01/2005) (www.precarios.org/comunicados/comunicado_26012005.htm, disponible 30/05/2006). En cuanto a su reflejo en los medios: “Los jóvenes científicos piden un calendario de actuaciones”, *El País*, 26/01/2005; “La FJI-Precarios le dice a Rodríguez Zapatero que cumpla sus promesas”, *El Mundo*, edición digital, 31/01/2005.

²⁰⁴ DS-Congreso de los Diputados, núm. 75, Comisión de Educación y Ciencia, 15/09/2004.

²⁰⁵ Respuesta del Gobierno a la pregunta escrita de la diputada de IU. BOCG-Congreso de los Diputados, núm. D- 99, 05/11/2004. La respuesta esta fechada el 19 de octubre.

²⁰⁶ Comparecencia ante la Comisión de Educación y Ciencia del Senado (DS-Senado, núm. 58, Comisión de Educación y Ciencia, 18/10/2004).

²⁰⁷ En el concepto de “becas y ayudas para formación, perfeccionamiento y movilidad de profesores, incluso pago de primas de seguros de los becarios” del presupuesto proyectado para la Dirección General

previstos en las partidas destinadas a formación de personal investigador daban para la mera aplicación del EBI.²⁰⁸ La intervención de IU y ERC – de cuyos votos, entre otros, dependía la aprobación de los presupuestos – posibilitaría la aprobación posterior de sendas enmiendas transaccionales de IU y ERC que incluían aumentos en las partidas²⁰⁹ que permitirían durante 2005 la extensión de los beneficios de la Seguridad Social a todos los becarios (incluidos los pre-DEA), aunque no la introducción del ‘2+2’.²¹⁰

En diciembre de 2004, y tras las protestas y movilizaciones de la FJI comenzó a hablarse en la SEUI de que la reforma del EBI conllevaría la puesta en marcha de contratos durante 2005.²¹¹ La confirmación pública de los planes del MEC en este sentido tendría lugar a principios de marzo de ese año, con el anuncio por el Secretario de Estado en las III Jornadas de Jóvenes Investigadores el compromiso del Gobierno de comenzar el proceso de modificación del EBI se iniciaría a partir en el mes de abril y tener el nuevo texto en vigor a partir de 2006.²¹² En concreto²¹³, se trataría de la elaboración de un nuevo Estatuto del Personal Investigador en Formación (EPIF), por el que se implantaría un modelo ‘2+2’, con Seguridad Social para los becarios durante los primeros años hasta la obtención del DEA (ampliando la base de cotización a la del grupo de titulados) y contratos de trabajo en prácticas durante los dos siguientes. De no

de Universidades, se habían consignado 80246200 euros (un crecimiento del 14,9 por ciento nominal respecto al presupuesto aprobado el ejercicio anterior). Por su parte, en los presupuestos de la DGI, la cantidad destinada al concepto “Becas y ayudas de Formación y movilidad de profesorado y personal investigador” era de 44120000 euros (10,3 por ciento nominal más que en 2004). Datos procedentes de Proyecto de Presupuestos Generales del Estado: Presupuesto de gasto y Memorias de objetivos (http://www.sggp.pap.meh.es/presup/PGE2005/PGERom/R_5_P_0_3.htm, disponible 27/05/2010).

²⁰⁸ La conclusión se obtiene a partir de la simulación de la aplicación de las bases y tipos de cotización establecidos por el EBI, estimando que el número de becarios predoctorales y postdoctorales en 2005 permanecería estable. Hay que tener en cuenta que, en 2005, el coste total adicional para el Estado de la Seguridad Social sería de 1837,16 euros anuales por becario, tanto para las becas predoctorales como postdoctorales. Dicha cantidad es el resultado de aplicar a la base de cotización mínima (513 euros más un sexto) el tipo correspondiente de cotización patronal (23,6 por ciento) y la tarifa aplicable para enfermedades profesionales (1,98 por ciento).

²⁰⁹ Enmiendas 1651 y 1724, presentadas por los grupos Socialista e IU-ICV-Verds (BOCG-Congreso de los Diputados, núm. D- A-9-14, 30/12/2004). La aprobación de las enmiendas transaccionales y la retirada de las originales puede encontrarse en DS-Congreso de los Diputados, núm. 126, Comisión de Presupuestos, 11/11/2004. La primera suponía un incremento de seis millones de euros – de 82250600 a 88250600 – que se aplicaría al concepto de ‘becas y ayudas para formación, perfeccionamiento y movilidad de profesores, incluso pago de primas de seguros de los becarios’ gestionado por la DGU. La segunda introducía un incremento de cinco millones – de 6090440 a 11090440 euros – en el concepto de ‘formación de personal investigador’ del CSIC.

²¹⁰ Según lo manifestado por la portavoz del Grupo Socialista en la Comisión de Educación, Montserrat Palma (DS-Congreso de los Diputados, núm. 126, Comisión de Presupuestos, 11/11/2004).

²¹¹ Véase el resumen de la reunión del secretario de Estado y las directoras generales de Investigación y Universidades con representantes de la FJI el 10 de diciembre de 2004 (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/17054>, disponible 26/05/2010). En este encuentro comenzaron a abordarse por vez primera aspectos concretos, relacionados con la formalización de los contratos – quién habría de figurar como parte contratante, aspecto que se anuncia sería pronto discutido con universidades y comunidades autónomas o las dificultades para contratar a los postdoctorales en el extranjero. Sin embargo, no se ofreció ninguna fecha concreta para los hipotéticos cambios.

²¹² Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/18389> (disponible 27/05/2010). También “Educación inicia el proceso para dar seguridad social a los becarios de investigación en 2006”, *El País*, 04/03/2004.

²¹³ Lo siguiente está basado en las notas del Secretario de Estado de Universidades e Investigación utilizadas en su intervención en las III Jornadas de Jóvenes Investigadores (Valencia, 03/03/2005) y facilitadas a la FJI-Precarios (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/files/proyecto-nuevo-EBI-marzo-2005.pdf>, disponible 10/03/2005).

ser posible estos contratos (por haber transcurrido más de cuatro años desde la terminación de los estudios) se aplicaría subsidiariamente un contrato por obra y servicio. Los contratos, que se realizarían entre el investigador y el centro receptor, serían evaluables, pudiendo ser rescindidos en caso de evaluación negativa. La base de cotización sería la del grupo de titulados universitarios. También ofreció un calendario concreto, en el que se esperaba que el nuevo Real Decreto estuviese aprobado por el Consejo de Ministros en mayo de 2005 y su aplicación en enero de 2006.

De este modo, casi un año después de la victoria electoral del PSOE, la FJI veía concretadas las promesas anunciadas en propuestas de actuación y un calendario para su realización. No obstante, esto era solamente un primer paso. Hasta la publicación final del nuevo EPIF transcurrirían todavía más de diez meses (más de lo previsto en un principio) en los que se acabaría definiendo el contenido definitivo del texto. Este proceso se aborda en el siguiente apartado.

IV.2. El punto de partida para la reforma: primer borrador del EPIF

Los plazos inicialmente anunciados por el secretario de Estado no se cumplieron. El texto del primer borrador (ya consensuado con los otros departamentos implicados) fue presentado a la FJI el 4 de mayo de 2005.²¹⁴ El primer cambio evidente respecto al EBI era terminológico. Así, dejaba de utilizarse el término ‘becario de investigación’, y se adoptaba el de ‘personal investigador en formación’ (PIF). En consonancia, también se abandonaba la expresión ‘becas de investigación’, que era sustituida por la de ‘ayudas’ para el desarrollo de actividades de formación y especialización científica y técnica.

En cuanto al ámbito de aplicación, el EPIF ampliaba la población objetivo, incluyendo a todo el PIF predoctoral. No obstante, qué se entendiera por tal seguía dependiendo, al igual que en el EBI, del criterio de inscripción del programa de ayudas en el registro (artículo 2). De cara a la puesta en marcha del diseño ‘2+2’, en el borrador se distinguían dos tipos de PIF: el “de beca”, que comprendería los dos primeros años hasta la obtención del DEA o documento equivalente; y el “de contrato”, que abarcaría los años tercero y cuarto desde la concesión de la ayuda, formalizándose un contrato laboral con el organismo, centro o institución al que estuviesen adscritos. En este sentido, se eliminaba la caracterización paternalista de las instituciones receptoras como “centros de acogida”, sustituida por la de “centro de adscripción”.

En cuanto a los derechos y deberes del PIF (artículos tercero y cuarto), se mantenía en buena parte la redacción del EBI, si bien con algunas novedades. Por un lado, se incluía una cláusula para el PIF de contrato en la que se especificaba que este colectivo ostentaría “los derechos de carácter laboral que se deriven del contrato que formalicen con el organismo al que estén adscritos”. También se consagraba el derecho del PIF a “percibir en plazo la ayuda económica que corresponde a la beca”²¹⁵ y se eliminaba la aprobación obligatoria de los programas de formación por el organismo o institución de acogida y al deber de cumplir con las directrices establecidas por el

²¹⁴ <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/19044> (disponible 14/06/2010).

²¹⁵ Además, el nuevo texto definía de manera absoluta el derecho del PIF a recibir el apoyo necesario para el desarrollo de sus estudios y programas de investigación – el EBI limitaba dicho apoyo a “las disponibilidades” de los centros.

tutor.²¹⁶ Por su parte, los organismos de adscripción mantenían igualmente las mismas obligaciones que en el EBI (artículo quinto), añadiendo la de contratación laboral del PIF con DEA durante el tercer y cuarto año – si bien no había referencia al tipo de contrato a utilizar.

El borrador conservaba el registro (ahora “de programas de ayudas de investigación”) del EBI, con prácticamente las mismas condiciones de inscripción (artículo 6.1)²¹⁷, si bien, como novedad, se establecía la obligatoriedad de inscripción para los programas de los ministerios y sus organismos de investigación, y de los de las entidades sin ánimo de lucro que estuviesen financiados con cargo a fondos públicos de la Administración General del Estado. En el resto de casos, la inscripción en el registro continuaba siendo facultativa, como en el EBI. También se eliminaba como requisito para la inscripción de los programas el mínimo de doce meses de duración de la beca.²¹⁸ Tampoco cambiaban los efectos del registro (artículo 6.2). En cuanto a su gestión, esta pasaba de la CICYT al MEC, dependiendo la resolución correspondiente a la inscripción de los programas del secretario de Estado de Universidades e Investigación.²¹⁹

En consonancia con el diseño ‘2+2’, el borrador ampliaba el alcance de los beneficios del Régimen General de la Seguridad Social al PIF sin DEA, manteniendo, sin embargo, la misma regulación que el EBI.²²⁰ En el caso del PIF de contrato, por su parte, la ausencia de mención expresa implicaba que a este colectivo se aplicaría el mismo régimen que a cualquier otro trabajador en condiciones similares.

Por lo que se refiere a las disposiciones adicionales, destacaba la continuidad respecto al EBI en cuanto al carácter voluntario de la inscripción de los programas de ayudas financiados por entidades privadas (Disposición adicional cuarta) que, en caso de producirse, tendría únicamente efectos a título informativo.²²¹ También se añadieron dos nuevas disposiciones adicionales. En la primera (Disposición adicional sexta), se establecía el deber del MEC de abonar a los organismos, centros y universidades de adscripción del personal investigador en formación de contrato la cantidad global de la ayuda, incluyendo en la aportación el coste de la Seguridad Social. La nueva

²¹⁶ También desaparecía la mención al deber de “asumir las obligaciones que les correspondan por razón de su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social” que aparecía en el Estatuto que, sin embargo, volvería recuperarse en el siguiente borrador.

²¹⁷ Así, podían inscribir sus programas en el registro las mismas categorías de centros que aparecían en el EBI – es decir, centros públicos de I + D, organismos públicos de investigación, universidades públicas, departamentos ministeriales y organismos públicos de la Administración General del Estado, comunidades autónomas y entidades locales, así como las entidades sin ánimo de lucro, para aquellos programas financiados con cargo a fondos públicos.

²¹⁸ No obstante, en estos casos, sólo se consentía la inscripción de los programas que no permitiesen que los candidatos hubiesen percibido ayudas predoctorales anteriormente.

²¹⁹ La CICYT mantenía únicamente para la primera la tarea de supervisión (artículo 6.3 y disposición adicional segunda).

²²⁰ Es decir, asimilación a trabajadores asalariados en el Régimen General de la Seguridad Social, con todas las prestaciones salvo desempleo, aplicación del epígrafe 119 de la tarifa de primas del Real Decreto 2930/1979, de 29 de diciembre para las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales consideración de la entidad otorgante como empresario en relación con los derechos y obligaciones establecidos por la normativa, exención de cotización por desempleo, FOGASA y formación profesional.

²²¹ Respecto a las otras disposiciones adicionales del EBI, el EPIF eliminaba también la que excluía de la aplicación de la norma a los tutores de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), manteniendo la referente a la exclusión del seguro escolar de la población objetivo del Estatuto.

Disposición adicional séptima, por su parte, regulaba la situación del PIF de beca que, al finalizar los dos primeros años, no hubiese obtenido el DEA – prorrogando la beca por un año más, sin que se pudiese acceder al régimen de contrato. Finalmente, el texto no hacía referencia a la situación de los investigadores en formación con beca en el momento de su entrada en vigor – prevista para las convocatorias correspondientes al curso 2005-2006 que tuviesen efectos desde el 1 de enero de 2006 (disposición final segunda) – con lo que, en principio, quedaba descartado cualquier aplicación retroactiva de la norma.

En resumen, este primer borrador del EPIF establecía un diseño ‘2+2’ – sin especificar el tipo de contrato – intentando, además, atenuar simbólicamente la tradicional consideración oficial de los investigadores en formación como meros estudiantes – si bien mantenía las becas como instrumento de la política en la etapa anterior a la obtención del DEA. En su contenido concreto, y más allá de la fundamental mejora que suponía la instauración del modelo ‘2+2’, el borrador del EPIF superaba al EBI en su más amplio ámbito de aplicación – por ejemplo, estableciendo la inscripción obligatoria de los programas dependientes o financiados por la AGE, o eliminando el requisito de duración mínima de aquéllos. No obstante, la mayor generosidad iba acompañada de criterios más exigentes en cuanto al control del rendimiento y rendición de cuentas de los beneficiarios – por ejemplo, la penalización de no pasar a la fase de contrato en caso de no obtener el DEA al final de los dos primeros años de beca. Por otro lado, es evidente también que el EPIF era deudor del EBI, conservando una buena parte de su contenido en materia de derechos y deberes, en la dependencia de su aplicación de la inscripción del correspondiente programa en el registro o la regulación del régimen de la Seguridad Social aplicable en la fase de beca.

IV.3. La participación de la FJI en el proceso: el acuerdo con la SEUI

El esperado borrador no despertó el entusiasmo de la FJI, donde se consideró que constituía un avance limitado respecto al EBI, criticando, entre otros, aspectos tales como el alcance restringido en su ámbito de aplicación, el empleo del DEA como criterio de delimitación de las etapas de beca y contrato o la cobertura de la Seguridad Social prevista para el PIF de beca.²²² En consecuencia, la FJI decidió seguir con la estrategia de expansión del conflicto en la arena pública para presionar a la SEUI, tomándose la decisión de convocar una manifestación para el 17 de junio de 2005.²²³

El comunicado de convocatoria²²⁴ resumía las principales críticas vertidas sobre el EPIF, señalando al Gobierno como “responsable de la precariedad profesional de los becarios” en su postura de negar la contratación a los investigadores en formación desde la etapa inicial. Como alternativa al texto presentado por la SEUI, la

²²² Véase el documento “Comentarios de la Federación de Jóvenes Investigadores (FJI)/ Precarios al Borrador de Real Decreto sobre ‘Estatuto del Personal Investigador en Formación’ (a la versión entregada por la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación el 4 de mayo de 2005)” (fecha: 18/05/2005) (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/19359>, disponible 15/06/2010).

²²³ Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/19555> (disponible 17/06/2010).

²²⁴ “La FJI/Precarios se movilizará si el Gobierno discrimina a los investigadores. Considera inaceptable la creación de un estatuto voluntario, contrario a las recomendaciones europeas” (fecha: 31/05/2005) (www.precarios.org/comunicados/comunicado_31052005.htm, disponible 30/05/2006).

FJI exigía la desaparición de la beca como instrumento, la extensión de cualquier cambio al conjunto del colectivo y la correspondiente aplicación de la Carta Europea del Investigador y del Código de Conducta para la Contratación de Investigadores, recientemente aprobada por la Comisión Europea²²⁵ – documentos que, pese a su carácter no vinculante, vendrían a ofrecer respaldo adicional a las posiciones de la FJI sobre la naturaleza profesional y productiva de los investigadores en formación, denominados en la Carta denominados ‘investigadores en fase inicial’ (IFI).²²⁶

Como condición para desconvocar la manifestación, la FJI estableció unos criterios mínimos – a saber, la obligatoriedad del EPIF para todos los organismos convocantes de ayudas, y plena aplicación de los beneficios de la Seguridad Social, incluyendo la adaptación de la base de cotización a la remuneración recibida, cambios que, además, deberían ser anunciados públicamente y por escrito.²²⁷ En torno a estos criterios girarían las conversaciones que tuvieron lugar entre la SEUI y la FJI en los dos días previos a la manifestación y que llevarían a su desconocatoria tras el acuerdo, suscrito por ambas partes, en el que, a primera vista, la SEUI se comprometía a cumplir con lo exigido por la FJI.

En concreto, el acuerdo – firmado el 16 de junio de 2005²²⁸ – establecía, en su apartado primero, “la extensión inmediata de la cobertura del régimen general de la

²²⁵ Recomendación de la Comisión Europea de 11 de marzo de 2005 “relativa a la Carta Europea del Investigador y al Código de conducta para la contratación de investigadores” (2005/251/CE), Diario Oficial de la Unión Europea, L-75, 22/03/2005. La Carta y el Código se enmarcan dentro del conjunto de acciones de la Comisión Europea en materia de recursos humanos destinadas a impulsar la construcción del Espacio Europeo de Investigación (EEI) (Comisión Europea 2003). En su proceso de elaboración participó activamente Eurodoc, que tendría un representante – a la sazón, uno de los miembros fundadores de la FJI – dentro del Grupo Asesor Externo (*External Advisory Group*, EAG), que elaboraría los primeros borradores de ambos documentos (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/13468>, disponible 05/06/2010). Según se señalaba en el texto de la recomendación, ésta tenía como “objetivo político último contribuir al desarrollo de un mercado laboral europeo para los investigadores que sea atractivo, abierto y viable”, en el cual “las condiciones generales permitan contratar y conservar investigadores de alta calidad en entornos que favorezcan el rendimiento y la productividad”. En este sentido, la intención de la Comisión era extender a las políticas nacionales una concepción profesionalizada de la carrera científica – incluyendo sus primeras etapas de formación – presente en los programas comunitarios a las políticas de recursos humanos en la investigación desarrolladas en los distintos Estados miembro. En concreto, la Carta se presentaba como un compendio “de principios y exigencias generales que especifican el papel, las responsabilidades y los derechos de los investigadores y de las entidades que emplean y/o financian investigadores”, con el objetivo de “garantizar que la naturaleza de la relación entre los investigadores y los financiadores o empleadores propicie la generación, transferencia, distribución y difusión de conocimientos y avances tecnológicos, así como el desarrollo profesional de los investigadores”. Dentro del carácter no obligatorio de la recomendación en la que se incluía, la Carta aspiraba fundamentalmente a convertirse en marco de referencia para investigadores, financiadores y empleadores en el que se les invitaba “a actuar con responsabilidad y profesionalidad en su entorno de trabajo y a darse el necesario reconocimiento mutuo”. Por su parte, el Código de Conducta se dedicaba a implementar los principios recogidos en la Carta en materia de contratación.

²²⁶ Como aspectos más destacables respecto a la situación de los IFI, la Carta recomendaba a los organismos empleadores y financiadores su reconocimiento como “profesionales” y, en línea con esto, “un entorno de trabajo y formación estimulante”, “condiciones de financiación y/o salariales justas y atractivas con disposiciones de seguridad social adecuadas y equitativas con disposiciones de seguridad social adecuadas y equitativas” o el establecimiento de medidas institucionales que garantizaran una correcta labor de supervisión.

²²⁷ Véase el resumen de la reunión mantenida entre la SEUI y la FJI el 3 de junio de 2005 (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/19697>, disponible 18/06/2010).

²²⁸ <http://www.precarios.org/Acuerdo+EPIF> (disponible 21/06/2010).

seguridad social a todo el personal investigador en formación, desde el primer año de concesión de la beca hasta el cuarto, y también para los becarios posdoctorales”. En concreto, al especificar el diseño ‘2+2’, en el apartado segundo se señalaba que durante los dos primeros años “se trataría de becarios asimilados al grupo de trabajadores por cuenta ajena, cubiertos por el régimen general de la Seguridad Social, excluyendo el desempleo”, especificándose que en 2006 “se cotizaría por la base mínima del sistema, esto es, 598,5 €”, incrementándose en 2007 “hasta la base mínima correspondiente al grupo 01, esto es, 836,10 €.” En los años tercero y cuarto de la fase predoctoral de un “contrato de trabajo en prácticas entre el personal y el organismo o entidad de adscripción, con seguridad social completa incluido desempleo”, cotizando a la Seguridad Social desde 2006 “por la retribución real recibida”. Como se ha visto en los casos de algunas comunidades autónomas, la elección de esta modalidad contractual – y no el contrato por obra y servicio, que también venía siendo utilizado en los diseños ‘2+2’ – obedecía al interés del MEC por evitar que la posibilidad de que la contratación generase posteriores obligaciones a los organismos contratantes, obligándoles a contratar indefinidamente a los investigadores (Ordóñez, entrevista 28/02/2007; Campo, entrevista 13/07/2007).²²⁹

En el punto tercero atendía también a las demandas de la FJI sobre la transición entre las fases de beca y contrato. Así, aunque se establecía que “a esta segunda fase se accede tras obtener el DEA (o documento administrativo que lo sustituya de acuerdo con la nueva estructura de enseñanzas adaptada al EEES), se añadía que “excepcionalmente (de manera extraordinaria y justificada)” podría hacerse también al “**APORTAR UN MÍNIMO DE UNA CONTRIBUCIÓN CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA, HUMANÍSTICA O ARTÍSTICA, Y EVALUABLE POR LA CENAI [sic]**” (en mayúsculas en el documento original).

El punto cuarto del acuerdo se refería a otra de las condiciones mínimas establecidas por la FJI para desconvocar la manifestación, estableciendo que “(t)odas las entidades concesionarias de becas o ayudas a la investigación deberán inscribirse obligatoriamente en este Registro y por tanto quedarán obligadas a los efectos de considerar a sus investigadores como personal en formación regulado por el EPIF y cubierto por la Seguridad Social”, algo que, en principio, coincidía con las demandas de la Federación.

En cuanto a los investigadores posdoctorales, el apartado quinto aludía de manera esquemática a la “(t)ransformación de todas las becas posdoctorales en contrato laboral, [con] cotización por la retribución real recibida incluido desempleo.” Finalmente, en su sexto punto, el acuerdo preveía la creación de una “Comisión de Seguimiento” bilateral formada por representantes del MEC y de la FJI-Precarios, y cuya objetivo sería “asegurar el cumplimiento de lo recogido en este acuerdo.”

²²⁹ De hecho, había sido recomendado por los propios servicios jurídicos del MEC. Como señala el entonces secretario de Estado: “Nos centramos en un contrato de dos años en prácticas, por entender que cuando se acababa en ese período, improrrogable, la persona perdía ese contrato en prácticas y cesaba en sus derechos contractuales. ¿Por qué? No es que latiese en nosotros el deseo... Sino porque resulta que resulta que tenía que hacerla una tercera, digamos, jurídicamente lo hacían las propias universidades, las propias universidades podían sentirse incómodas, diciendo ‘oye, voy a contratar a una persona por dos años, luego me va a pedir una prórroga del contrato, ¿quién va a pagar eso?’ Esto genera muchos problemas” (Ordóñez, entrevista 28/02/2007).

El acuerdo representa un hito en el proceso de cambio en la política de formación de investigadores hasta aquí analizado, en tanto que la amenaza de movilización despertaba por vez primera una respuesta negociadora por parte de los responsables ministeriales. La causa principal es el citado cambio en la estructura de la situación de acción que se da tras las elecciones generales de 2004. Como se ha señalado, al contrario de lo que había sucedido en la etapa del gobierno del Partido Popular, el ejecutivo socialista era mucho más vulnerable en su imagen pública a las acciones y manifestaciones de denuncia de la FJI, fundamentalmente por el modo en que éstas ponían en entredicho el compromiso del Gobierno con lo prometido en el programa electoral del PSOE, y que la FJI explotó conscientemente.²³⁰ Por otra parte, la disponibilidad a la negociación de la SEUI también tuvo que ver con el momento concreto en el que se producían los hechos. Precisamente, el día para la que se había convocado la manifestación, el 17 de junio, coincidía con el último día de campaña de las elecciones al Parlamento de Galicia, donde el Partido Socialista tenía opciones de formar gobierno por primera vez desde 1990²³¹, lo que acrecentaba el posible daño que la movilización podía causar para la imagen del PSOE.²³²

²³⁰ Un claro ejemplo de esta sensibilidad fue la solicitud de reunión con la FJI el mismo día de la manifestación de octubre de 2004 por parte de los responsables del PSOE y del Grupo Parlamentario Socialista en materia de investigación y educación.

²³¹ “Fraga se aleja de la mayoría absoluta según el segundo sondeo del CIS sobre las gallegas”, *El País*, 10/06/2005)

([http://www.elpais.com/articulo/espana/Fraga/aleja/mayoria/absoluta/segundo/sondeo/CIS/gallegas/elppor/2005\)0610elpepunac_5/Tes](http://www.elpais.com/articulo/espana/Fraga/aleja/mayoria/absoluta/segundo/sondeo/CIS/gallegas/elppor/2005)0610elpepunac_5/Tes), disponible 19/06/2010).

²³² No obstante, esta coincidencia de fechas no fue la razón inicial por la que se propuso ese día para la manifestación. Tan sólo a posteriori, una vez que el 17 se barajaba como la fecha más adecuada, se tuvo en cuenta su proximidad a la cita electoral. Véanse, <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/19479>, [19489](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/19489), [19490](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/19490) y [19512](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/19512) (disponibles 19/06/2010).

En estas circunstancias²³³, se comprende que el proceso de negociación fuese seguido con atención desde Presidencia del Gobierno, que se involucró en el mismo y medió y facilitó del acuerdo entre la FJI y el MEC (Ordóñez, entrevista 28/02/2007).²³⁴ Además, más allá del contexto electoral mencionado y del cuestionamiento de la labor del MEC y del Gobierno, las protestas de la FJI también afectaban a la imagen pública del propio presidente del Gobierno, quien se había involucrado personalmente en el problema de los investigadores en formación²³⁵. De este modo, con el objeto de

²³³ La estructura de la situación de acción y la posición en la que se encontraba estratégicamente el MEC durante esos días clave queda claramente reflejada en boca de una de las participantes en la negociación en representación de la SEUI:

“Nos plantamos en el 16 de junio, yo creo (...) Y llegamos al famoso acuerdo... Y yo creo que, a pesar de las tensiones del momento en que se produce, es decir... Los becarios presionan, presionan sus manifestaciones. El propio Gobierno tiene presiones internas, quiero decir, la propia presión que es tener una medida en el programa electoral y no haberla cumplido. También hay que decir que el PSOE se presenta a las elecciones en el 2004 y estamos hablando de junio de 2005, es el primer año de gobierno. Entonces, el programa se hace para cuatro años, para tener cuatro años para desarrollar una determinada política. Pero sí es cierto que se plantea una determinada situación con tensiones, con presiones por muchos lados, y entonces a veces te ves más impulsado a cumplir una medida. Que no va retrasado, que la tienes, pero que también se podía haber dejado para el último año. (...) Esa propia tensión de no tener una medida que no se ha desarrollado, que no se ha puesto en marcha, esa es una. La presión que ejercen los precarios, por supuesto, es otra. Y luego hay ciertas presiones, como por ejemplo que hay ciertas elecciones en algunos de los territorios... Galicia. Todo eso se interrelaciona entre sí de unas maneras que no llegamos a comprender y tenemos que acelerar el proceso. Pero simplemente acelerar el proceso es poner negro sobre blanco lo que dice el programa electoral.” (Campo, 13/07/2007; cursivas añadidas). Y en el mismo sentido: “El Ministerio estaba trabajando, quizá no al ritmo que ellos [la FJI] querían. Es decir... Ya había algún borrador [del EPIF], ya había circulado algún borrador (...) pero quizá no cumpliendo los tiempos que ellos pensaban que eran los adecuados, que era ¡ya! A eso se une ese previo conocimiento que ellos tenían de diputados socialistas, a gente socialista, es decir, conocían a gente que ahora integraba el Gobierno. Y eso unido a que en ese momento hay elecciones en alguna comunidad autónoma, y entonces, pues, una manifestación, pues, primero, nunca es buena, y en épocas preelectorales, evidentemente, peor. Y además, porque estábamos haciendo el trabajo. Porque eso también da una sensación de que el Gobierno no estaba haciendo nada. Y eso, en ese caso en particular, es que era rotundamente falso. Claro que lo estábamos haciendo. O sea, yo cuando llego aquí ya me encuentro borradores, y con la Dirección General de Universidades se estaban haciendo cosas. Lo que pasa es que se iba a un ritmo, el ritmo que estábamos en el primer año y tenemos muchas cosas que hacer, bueno, pues nos vamos a ir reuniendo (...) Entonces, digamos que se dan todas esas circunstancias. Se conoce a gente [dentro del PSOE], eso se introduce en un programa electoral, luego está en un programa evidentemente de gobierno, luego hay que hacerlo, se está haciendo, no al ritmo que unas personas determinan. De repente, en un determinado momento, pues deciden que, estupendamente, se ven con fuerzas de hacer una gran manifestación y, pues coyunturalmente ocurre que hay unas elecciones... Y supongo que todo esto hace que tengan más... [no acaba la frase]” (Campo, 13/07/2007).

²³⁴ Como señala la anterior informante: “[José Real] ¿Esto se consideró prioritario desde Moncloa?

-[Campo] Sí, era una cosa prioritaria [para Moncloa]. Una vez que hay que hacerlo, que decidimos que hay que hacerlo, pues tiene que salir bien. Y sí que hubo gente en Moncloa que se preocupó. Como se preocupan de otras muchas cosas, pero *de esto* se preocuparon. (...) Moncloa tiene que tener una visión más de conjunto si cabe. (...) En esta medida, Moncloa piensa que los investigadores son importantes. Zapatero, además, se había dirigido específicamente a los investigadores diciendo que mejoraría las condiciones. Digamos que tener a un montón de gente en la calle en vísperas de unas elecciones autonómicas tampoco es bueno. Entonces, en toda esa medida, Moncloa está preocupada porque se resuelva bien, es decir, porque se haga bien el Decreto. Pero también está preocupada porque, como no, también se tiene que preocupar porque funcione bien, en general, todo. Hay que tener en cuenta que no se pueden abrir frentes. Que no son crisis, que son frentes. Hay determinados momentos que hay algunos ministerios que están en el candelero por determinadas medidas, y que no se puede poner otro, automáticamente, a la misma altura. (...) Y en ese momento nosotros éramos los protagonistas, esta Secretaría de Estado y los investigadores.” (Campo, entrevista 13/07/2007).

²³⁵ Son varios los ejemplos de ello, desde la primera mención en el Debate sobre el estado de la nación de 2002 (DS-Congreso de los Diputados, núm. 179, 15/07/2002) hasta el anuncio público de la inclusión del

minimizar los daños, desde Presidencia se siguió el proceso y se mantuvo el contacto con la SEUI y la FJI, para acercar posiciones y facilitar el acuerdo.²³⁶

Junto al contexto de oportunidad política, otros factores influirían en el desarrollo del proceso negociador. En primer lugar, el funcionamiento asambleario de la FJI hacía que sus representantes actuaran, más que como negociadores, como meros portavoces de las opiniones mayoritarias en la lista de Precarios-estatal.²³⁷ Esto constituía, en principio, una ventaja para la FJI, al reducir la presión psicológica sobre sus representantes. Sin embargo, también restaba agilidad a la toma de decisiones. Ello se vio claramente cuando la SEUI planteó en el mediodía del 16 de junio un ultimátum para la firma del acuerdo en la reunión, que no dejaba tiempo apenas para que la opinión en la lista de Precarios-estatal madurase. La premura con la que se adoptó la decisión²³⁸ hizo que en la lista de Precarios-estatal – donde el texto del acuerdo sólo circuló después de haber sido firmado – no se tuviese constancia de que, en la práctica, el acuerdo no reflejaba por completo los mínimos exigidos en un principio para desconvocar la manifestación y, ni siquiera, lo que se había acordado en el último momento.²³⁹ Advertido esto en la FJI²⁴⁰, la contradicción sería resuelta al interpretarse

diseño ‘2+2’ en el programa electoral del PSOE para las elecciones de 2004, que él mismo realizó (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/10412>, [10460](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/10460) (disponible 23/06/2010), pasando (ya en el Gobierno) por la reunión entre representantes del Grupo Parlamentario Socialista y la FJI antes de la manifestación de octubre de 2004, que, según los participantes, se había producido a petición del presidente. También, tan sólo un mes antes de la fecha fijada para la manifestación, en el Debate sobre el estado de la nación, el propio Zapatero había señalado, en contestación a la intervención del portavoz de IU, que consideraba “absolutamente imprescindible que tengamos una carrera investigadora con un mínimo de garantías, con un mínimo de derechos y, por tanto, que no se dé una situación de tanta precariedad en el ámbito de lo que conocemos como los becarios de investigación, que muchos se llaman precarios de investigación. Para mí este es un compromiso desde el punto de vista político y desde el punto de vista social y de lo que es nuestro sistema de investigación absolutamente determinante.” (DS-Congreso de los Diputados, núm. 89, 12/05/2005).

²³⁶ En concreto, el mismo miércoles 15 de junio – tal y como relata el coordinador de la comisión de contacto con instituciones de la FJI– tras rechazar la FJI una propuesta inicial del MEC, Carme Chacón llamó en nombre del presidente a una de las representantes en instituciones de la Federación interesándose por los motivos del desacuerdo. Poco después, el presidente de la FJI recibió una llamada desde el Gabinete de Presidencia también solicitando información acerca de las demandas de la FJI. A última hora, Chacón – siempre según la versión de la FJI – volvería a telefonar comunicando que el MEC presentaría una nueva propuesta en la que se recogería lo que, desde el Gobierno, se interpretaba que eran los mínimos exigidos por la FJI. A cambio, la Federación debería comprometerse a desconvocar la manifestación. Poco después, a última hora, se recibiría la antes mencionada segunda propuesta de la SEUI. Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/20806> (disponible 23/06/2010).

²³⁷ De hecho, más que una negociación física entre los responsables del MEC y los representantes de la FJI, lo que tuvo lugar fue una ‘negociación virtual’ entre aquéllos y la FJI. Como cuenta una de las participantes en nombre de la Federación en estas reuniones: “Mientras estaban en la reunión había una persona ahí con el ordenador que miraba la lista de Precarios. Ellos estaban viendo en tiempo real que realmente no estábamos dispuestos a desconvocar la manifestación y sabían que la [inaudible] y por más que tratasen de convencer a las personas que estábamos ahí, tenían el respaldo de la lista (...)” (García, entrevista 28/02/2007)

²³⁸ El resultado fue que la decisión de aceptar la oferta del MEC tuvo que ser tomada únicamente “con la aprobación de algunos miembros de la [Junta Directiva], algunos miembros de las listas” y la de los propios representantes de la FJI (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/20425>, disponible 21/06/2010).

²³⁹ Por ejemplo, el apartado referente al régimen de Seguridad Social aplicable al PIF de beca, estipulaba las mismas condiciones que aparecían en la primera propuesta del MEC del día 15 de junio, y en modo alguno se correspondían con los términos del acuerdo comunicados a última hora por los representantes de la FJI, donde se especificó que en 2007 se aumentaría la base de cotización hasta el “salario real”, mientras que el texto definitivo se refería a “la base mínima correspondiente al grupo 01” (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/20293>, disponible 21/06/2010).

por una mayoría de los participantes que la cesión era asumible de cara a la desconvocatoria de la manifestación, un elemento menor que no impedía que la Federación siguiese más adelante pugnando por mejorar lo incluido en el acuerdo.²⁴¹

La satisfacción de la Federación contrastaría con la recepción crítica que el acuerdo tendría entre los sindicatos.²⁴² Esto remite directamente al asunto de la interpretabilidad y el significado estratégico del pacto para los distintos actores. ¿Constituía el acuerdo un punto de equilibrio estable en el proceso? A este respecto, la evidencia empírica disponible permite afirmar que ni la Federación ni la SEUI lo interpretaron como tal. En este sentido, ambas partes tenían incentivos para no mantener las posiciones pactadas – tal y como se muestra en el siguiente apartado.

IV.4. Del acuerdo a la versión final del EPIF

Por lo que respecta a la FJI, el acuerdo se acabó interpretando como un documento de mínimos que únicamente condicionaba a la organización de cara a desconvocar la manifestación del día 16 de junio, y que en modo alguno implicaba renunciar a seguir exigiendo mejoras en el futuro inmediato, incluso dentro del proceso de elaboración del EPIF²⁴³ – interpretación que, por otra parte, encajaba perfectamente con la estrategia mantenida históricamente por la Federación basada en aceptar cualquier mejora parcial sin que ello supusiera renunciar al objetivo maximalista de eliminar por completo las becas como instrumento de la política y sustituirlas en todo caso por contratos. Por otra parte, el compromiso público que el acuerdo suponía para el Gobierno constituía una baza estratégica para la FJI, que podía utilizar la amenaza del cuestionamiento público de la confiabilidad del ejecutivo en caso de que éste no cumplierse con lo pactado.

²⁴⁰ Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/20443>, [20644](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/20644), [20482](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/20482), [20498](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/20498) (disponibles 23/06/2010).

²⁴¹ La opinión de dos de los representantes de la FJI que firmaron: <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/20487>, [20504](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/20504) (disponibles 26/06/2010).

²⁴² Por ejemplo, en CCOO se calificaría el diseño ‘2+2’ como “un avance”, si bien se consideraba que “el objetivo era conseguir es el 0+4”. Como mejoras significativas respecto a lo recogido en el primer borrador del EPIF, el texto de CCOO únicamente citaba la elevación de la base mínima de cotización de los becarios de primer y segundo año al mínimo de un titulado superior en 2007. En cambio, los otros puntos del acuerdo eran considerados “de relleno, para ‘vender’ el acuerdo”, puesto que aparecían ya en el primer borrador del EPIF. La crítica principal, sin embargo, se refería al procedimiento por el que se había llegado a un acuerdo, que, según CCOO, vulneraba lo establecido por la legislación vigente, al abordar materias que se incluían en el ámbito de la negociación colectiva en las administraciones públicas y, sin embargo, haberse adoptado al margen de la correspondiente Mesa Sectorial del ministerio establecida legalmente para discutir estas cuestiones. En la misma línea irían los comentarios de USO (a través de Santiago González). Por su parte, la API sería la organización que se mostraría más dura con la FJI, calificando el acuerdo como “una abdicación” y una “victoria pírrica”, por la que “a cambio de una ligera mejora han cambiado su situación de sufrir la injusticia por la de pactar el maltrato”. Véase CCOO, “Comentarios de CCOO al acuerdo de Precarios con el MEC”, enviado a la FJI por Alicia Durán (miembro de CCOO en el CSIC) el 7 de julio de 2005. El documento venía adjunto al mensaje <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/20875> (disponible 30/06/2010). Sobre los comentarios críticos de USO, el mensaje enviado por Santiago González puede encontrarse en <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/20568> (disponible 30/06/2010). En cuanto a las críticas de la API, véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/20552>, [20570](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/20570) (disponibles 30/06/2010).

²⁴³ <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/20570>, [20572](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/20572), [20573](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/20573) (disponibles 30/06/2010).

En el seguimiento de la implementación del acuerdo por la SEUI desempeñaba un papel clave la comisión bilateral establecida en el propio texto, que, sin embargo, se mostró como instrumento institucional insuficiente, ya que, en caso de incumplimiento, no podía forzarse legalmente al MEC a respetar lo comprometido. Por otra parte, la ambigüedad del texto hacía que el efectivo cumplimiento dependiese del significado que se asignase a un concepto clave como el de PIF. Esta ambigüedad permitiría a la SEUI – que, en un principio, insistía en el carácter vinculante del acuerdo²⁴⁴ – justificar la utilización de su posición institucional en la dirección del proceso para imponer sus preferencias en la redacción final del EPIF.

Los meses siguientes constituyeron un constante tira y afloja entre la SEUI y la FJI en relación con el cumplimiento del acuerdo. Así, el siguiente borrador²⁴⁵ aunque cumplía con el acuerdo en algunos aspectos²⁴⁶ e incluía algunas novedades²⁴⁷, sería criticado por la FJI²⁴⁸, que cuestionaría el cumplimiento por la SEUI del acuerdo en cuanto a la obligatoriedad de la aplicación del EPIF. Según el análisis de la Federación, la definición de PIF – “aquellos graduados universitarios (...) beneficiarios de programas de ayuda dirigidos al desarrollo de actividades de formación y especialización científica y técnica *a través, como mínimo, del correspondiente programa oficial de postgrado*” (artículo 1, cursivas añadidas) – permitía interpretar que la aplicación del nuevo estatuto seguiría siendo limitada, excluyendo todos aquellos programas de ayudas no destinados a la obtención del doctorado u otro título de postgrado – por ejemplo, las becas vinculadas a proyectos de investigación. En el mismo sentido, la redacción del artículo segundo, que establecía que el EPIF se aplicaría “siempre que” los programas cumplieren una serie de requisitos minaba la obligatoriedad del estatuto.²⁴⁹

La cuestión del ámbito de aplicación constituiría el principal motivo de desacuerdo entre la FJI y el MEC. Las señales de los responsables a este respecto serían confusas. Así, en principio seguirían admitiendo que el EPIF se aplicaría a “todos los becarios” y que el texto se ajustaría al acuerdo.²⁵⁰ En este sentido, el borrador de 20 de

²⁴⁴ Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/20648> (disponible 06/07/2010).

²⁴⁵ Presentado inicialmente en una reunión del Consejo de Coordinación Universitaria el 1 de julio de 2005 (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/20767>, disponible 07/07/2010).

²⁴⁶ En concreto, la posibilidad de que el contrato se pudiera realizar sin haber obtenido el DEA, excepcionalmente y previa evaluación de su actividad científica; la regulación de la Seguridad Social del período de beca o la contratación de los investigadores postdoctorales. Según una nueva disposición adicional, éstos serían contratados por los organismos de adscripción, bajo la modalidad de contrato por obra y servicio, si bien para los organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado, se abría, además, la posibilidad de utilizar el contrato para la realización de proyectos de investigación previsto en el artículo 17.1.a) de la Ley de la Ciencia de 1986.

²⁴⁷ Como la garantía de que las comunidades autónomas, en virtud de sus competencias, pudiesen establecer otras modalidades contractuales distintas al contrato en prácticas (artículo octavo); o la obligación de adecuar al EPIF todos los programas preexistentes a partir de su entrada en vigor, prevista para el 1 de enero de 2006 – si bien sólo para las convocatorias aplicables en el curso 2005-2006. También especificaba (artículo 4) la duración concreta de las dos etapas – dos años, “como mínimo” la de beca, y dos “como máximo” la de contrato.

²⁴⁸ “Primeros comentarios de la FJI/ Precarios al borrador del Estatuto de Personal Investigador en Formación recibido el 3 de julio de 2005” (fecha: 07/07/2005) (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/20818>, disponible 07/07/2010).

²⁴⁹ Estos requisitos eran: publicidad, objetividad, mérito y capacidad en la concesión de las ayudas correspondientes” y que los programas exigiesen dedicación exclusiva.

²⁵⁰ Véase la respuesta del Gobierno a la pregunta formulada por el diputado del PP, Eugenio Nasarre, sobre el estado de tramitación del EPIF (BOCG-Congreso de los Diputados, núm. D-252, 02/08/2005).

septiembre²⁵¹ representaría un auténtico ‘giro social’ en las posiciones gubernamentales, al introducir mejoras significativas en la situación del PIF, como nuevos derechos– que reflejaban demandas de la FJI o de otros actores como CCOO²⁵² – destacando, sobre todo la “obligatoriedad de la contratación” de todos los beneficiarios de programas de postgrado fuera del ámbito de aplicación del EPIF – que, sin embargo, seguía circunscrito a aquellos programas vinculados a la obtención del título de doctor. A pesar del avance objetivo que este borrador suponía en relación con las demandas de la Federación²⁵³, desde ésta todavía se observaban carencias e incumplimientos, fundamentalmente la desatención a la petición de eliminar la previsión sobre la duración máxima de la etapa de contrato y el mantenimiento del artículo segundo, en el que la FJI quería que se sustituyese la expresión ‘siempre que’ por ‘deberán cumplir’ – con lo que, de paso, se eliminaba parte de la incertidumbre sobre la obligatoriedad del EPIF.

Éstos serían los principales puntos de desacuerdo entre MEC y la Federación²⁵⁴, que repetidamente venía manifestando su descontento con la actitud de los responsables ministeriales, amenazándose incluso con la posibilidad de convocar nuevas movilizaciones.²⁵⁵ El borrador presentado a la FJI el 10 de octubre²⁵⁶ contenía nuevas concesiones a las demandas de la Federación, como que las entidades convocantes pudiesen “ampliar la duración de la fase de contrato, así como establecer otros requisitos que sustituyan la suficiencia investigadora, para acceder a dicha fase de contrato” (artículo 4), con el objeto de permitir la aplicación del EPIF a los sistemas ‘1+3’, como el entonces ya vigente en Cataluña. Como contrapartida, la disposición adicional sexta, pasaba de establecer el deber de contratación de los investigadores en programas no cubiertos por el EPIF a simplemente señalar que “deberá (...) establecerse la obligatoriedad de la contratación de dichos beneficiarios” – lo que significaba hacer depender ésta de una norma posterior.

²⁵¹ Puede encontrarse en este mensaje: <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/21725> (disponible 08/07/2010).

²⁵² Estos nuevos derechos eran: “(i)ntegrarse en los departamentos, institutos y organismos públicos en los que lleven a cabo de investigación”, “(p)articipar en las convocatorias de ayudas complementarias para asistencia a reuniones científicas, llevar a cabo periodos de perfeccionamiento en centros diferentes a los de adscripción”; “(p)articipar, en la forma prevista en los estatutos de las universidades, en los órganos de gobierno y representación de las mismas”; disponer del “mismo régimen de vacaciones, permisos y licencias que disfrute el personal investigador del organismo al que esté adscrito”; o limitaba el número de horas de docencia, a un máximo de “la mitad de las que tienen atribuidas los ayudantes de universidad”.

²⁵³ Véanse las reacciones en <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/21731>, [21734](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/21734), [21736](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/21736), [21751](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/21751), [21771](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/21771) (disponible 08/10/2010).

²⁵⁴ Véase por ejemplo, el resumen de la reunión de 25 de septiembre (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/21864>, disponible 08/10/2010).

²⁵⁵ Véanse algunos de los comunicados publicados por la FJI en este período: “El talante sin acción no sirve de nada” (fecha: 16/09/2005) (www.precarios.org/comunicados/comunicado_16092005.htm, disponible 30/05/2006); “La deficiente gestión del MEC obstaculiza la investigación en España: Malestar de los jóvenes investigadores por la gestión del sistema nacional de I+D realizada por la Ministra de Educación y Ciencia” (fecha: 28/09/2005) (www.precarios.org/comunicados/comunicado_28092005.htm, disponible 30/05/2006); “Los jóvenes investigadores reclaman derecho a paro y seguridad social: El Congreso aprobó ayer dicho derecho para sindicalistas y políticos” (fecha: 05/10/2005) (www.precarios.org/comunicados/comunicado_05102005.htm, disponible 30/05/2006). De hecho, en una reunión con Carme Chacón, ésta reprocharía a la FJI el estar tensando las relaciones con el Gobierno al recurrir sistemáticamente a la amenaza de convocar movilizaciones (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/21939> (disponible 12/07/2010)).

²⁵⁶ El borrador puede verse en este mensaje: <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/22203> (disponible 12/07/2010).

Sin embargo, no había cambio alguno en el artículo 2 ni en el asunto de la aplicación general del EPIF, lo que llevaría a la FJI a aumentar la presión, convocando una manifestación para el 25 de noviembre.²⁵⁷ La respuesta del MEC fue casi inmediata, enviando apenas dos días después de la convocatoria un nuevo borrador en el que se recogían las demandas de la FJI.²⁵⁸ La señal del MEC reforzaría las posiciones dentro de la Federación de aquéllos que creían en la buena voluntad de los responsables gubernamentales, decidiéndose finalmente desconvocar la manifestación²⁵⁹ – lo cual no eliminaba el escepticismo existente entre miembros de la FJI sobre la confiabilidad del ministerio en cuanto a plasmar las reformas del nuevo borrador en el texto final.²⁶⁰ No obstante, el malestar continuaría en diciembre, al demorarse la tramitación del EPIF que, según el ministerio, se había enviado en noviembre al Consejo de Estado por vía de urgencia, cosa que en la práctica no se produjo²⁶¹, lo que motivó la amenaza de ruptura de relaciones con el MEC y la convocatoria de una movilización el 29 de diciembre, que apenas tuvo repercusión.²⁶²

El proyecto del Real Decreto del EPIF entró en el Consejo de Estado el 21 de diciembre, siendo enviado el texto a la FJI el 4 de enero – lo que suponía un incumplimiento de lo establecido en el acuerdo sobre entrada en vigor del texto antes del 1 de enero de 2006. El borrador dictaminado por este órgano²⁶³ incluía algunas novedades, como una justificación exhaustiva del modelo ‘2+2’ – que enlazaba directamente con la argumentación tradicional sobre la finalidad formativa de las becas²⁶⁴ – y el cambio en la formulación del precepto sobre la contratación de los beneficiarios de los programas no cubiertos por el EPIF – que, no obstante, seguía

²⁵⁷ “El gobierno de Zapatero incumple el pacto con los jóvenes investigadores y sus propias promesas electorales” (fecha: 03/11/2005) (www.precarios.org/comunicados/comunicado_03112005.htm, disponible 12/07/2010). La repercusión en los medios: “Los jóvenes investigadores anuncian movilizaciones contra el Gobierno”, *El Mundo*, edición digital, 02/11/2005 (<http://www.elmundo.es/universidad/2005/11/02/actualidad/1130963634.html>, disponible 12/07/2010).

²⁵⁸ Así, del artículo 2 desaparecía la condicionalidad de la aplicación del EPIF al cumplimiento por los programas de los requisitos antes señalados, lo que en la práctica suponía el establecimiento de su obligatoriedad. De esos requisitos, además, se eliminaba también el de dedicación a tiempo completo. También se incluía la provisión de que la efectiva aplicación del EPIF se produciría en un plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor del texto – prevista para el 1 de enero de 2006.

²⁵⁹ La decisión fue tomada en referéndum interno. Los resultados de la votación: 60 por ciento (de 160 votos) a favor de aplazar; 38 por ciento, en contra. Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/22987> (disponible 12/07/2010).

²⁶⁰ Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/22839>, [22901](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/22901), [22996](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/22996) (disponibles 12/07/2010).

²⁶¹ Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/22947> y [23340](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/23340) (disponibles 12/07/2010).

²⁶² El 20 de diciembre se envió una nota a la SEUI en la que se reprochaba el comportamiento del Ministerio. Por su parte, a la manifestación de 29 de diciembre apenas acudieron 30 personas. Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/23499>, [23689](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/23689), disponible 12/07/2010).

²⁶³ Puede encontrarse en el siguiente mensaje: <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/23787> (disponible 12/07/2010).

²⁶⁴ “(L)a nota esencial y diferencial que concurre [en el PIF ‘de beca’] es su primordial finalidad de facilitar el estudio y formación del becario, sin que conlleve ninguna aportación al centro, organismo o universidad de adscripción, aquí [sic] no concurren, por tanto, todos los elementos exigidos para el nacimiento de una relación laboral. Al contrario, cuando el personal investigador ya tiene acreditado administrativamente una formación avanzada, a través del correspondiente Diploma de Estudios Avanzados o del documento administrativo que lo sustituya, la actividad de dicho personal investigador aprovecha, fundamentalmente, al centro, organismo o universidad de adscripción, concurriendo los elementos definitorios de una relación laboral de acuerdo con el Estatuto de los Trabajadores. Elementos de la relación laboral que, obviamente, están presentes cuando se trata de personal investigador doctor.”

estando prevista.²⁶⁵ En términos generales, estos añadidos – sobre todo el del artículo 2 – fueron aceptados positivamente por la FJI.²⁶⁶

El retraso en la tramitación fue justificado por el MEC en problemas de agenda en el Consejo de Estado, así como en las dificultades de negociación con los otros ministerios, particularmente con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS).²⁶⁷ Respecto al MTAS – según el informe incluido en el expediente que llegó al Consejo de Estado²⁶⁸ – se refirieron fundamentalmente a la utilización del contrato en prácticas, proponiéndose desde aquél departamento una regulación más flexible que diese pie a la utilización de otras modalidades – sobre todo en aquéllos casos en los que el beneficiario no hubiese acabado la tesis antes de terminar los dos años de contrato.²⁶⁹ Aparte de este informe y del preceptivo del Ministerio de Administraciones Públicas, ningún otro departamento con competencias en la materia ni el Ministerio de Economía y Hacienda²⁷⁰ incorporarían comentarios al texto – lo que no significa que no hubiese contactos informales.²⁷¹ Esto, junto con la desaparición del proceso de tramitación del dictamen del Consejo Económico y Social – pese a que se trataba de una norma que afectaba a las competencias de este organismo y que el EPIF no constituía una mera reforma del EBI – y de los informes de las comunidades autónomas²⁷², explican la celeridad en el proceso de elaboración del nuevo Estatuto – apenas nueve meses entre el comienzo y su publicación.²⁷³

Tras el trámite del Consejo de Estado, el texto estaba listo para su aprobación por el Consejo de Ministros. El 20 de enero la FJI recibió el último borrador, donde se

²⁶⁵ Así, la correspondiente disposición adicional era sustituida por un párrafo añadido al artículo 2, en el que se indicaba que “(n)o estará incluida en este Real Decreto la actividad en entidades de los graduados universitarios beneficiarios de ayudas dirigidas al desarrollo y especialización científica y técnica no vinculados a programas de posgrado, que se ajustará a la normativa laboral y de Seguridad Social general” (cursivas añadidas).

²⁶⁶ No obstante, la FJI todavía se pugnaría por introducir algunos cambios de detalle en la versión final, como la alusión específica en ese precepto a la utilización de contratos laborales para los programas no vinculados a la obtención del doctorado, o la mención de la sujeción a la normativa de seguridad y salud laborales de los investigadores en fase de beca. Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/23810>, [23813](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/23813), [23817](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/23817), [23838](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/23838) (disponibles 12/07/2010).

²⁶⁷ Véanse <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/23551> y [23691](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/23691) (disponibles 12/07/2010).

²⁶⁸ Dictamen 2147/2005 del Consejo de Estado, de 12 de enero de 2006, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Personal Investigador en Formación (http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos_ce/doc.php?coleccion=ce&id=2005-2147, disponible 12/07/2010). Al contrario que con el EBI, con el EPIF no se ha tenido acceso directo a documentación interna sobre el proceso de tramitación.

²⁶⁹ En este sentido, el informe del MTAS proponía sustituir la expresión “deberá formalizar un contrato en prácticas” por la de “deberá formalizar un contrato de trabajo, *preferentemente* un contrato en prácticas [cursivas añadidas]”.

²⁷⁰ Punto criticado por el Consejo de Estado en su dictamen, sobre todo por el hecho de no incluirse las correspondientes previsiones presupuestarias, teniendo en cuenta que la memoria económica del proyecto estimaba un incremento del gasto de 19,3 millones de Euros en 2006.

²⁷¹ Particularmente en el caso del Ministerio de Economía y Hacienda (Campo, entrevista 13/07/2007). En el caso del Ministerio de Sanidad y Consumo – que se había adelantado al MEC, convocando su propio programa ‘2+2’ (Orden SCO/3247/2005), de 18 de octubre, BOE 20/10/2005), sus sugerencias serían introducidas durante el trámite en la Comisión General de Secretarios de Estados y Subsecretarios, previo a la aprobación por el Consejo de Ministros, siendo incorporadas a la versión definitiva.

²⁷² Punto también criticado por el Consejo de Estado.

²⁷³ El texto sí pasó, en cambio, por el Consejo de Coordinación Universitaria, que dio su beneplácito al proyecto.

recogían algunas de las sugerencias del Consejo de Estado – mayor flexibilidad en la fórmula contractual utilizada – en línea con el informe del MTAS –, desaparición de cualquier referencia a las comunidades autónomas para evitar problemas competenciales. También se limitó la aplicación del EPIF a los programas financiados con fondos públicos.

El Real Decreto del Estatuto del Personal Investigador en Formación fue finalmente aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de enero.²⁷⁴ La versión definitiva contenía cambios respecto al último borrador examinado por la FJI, introducidos en el trámite de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.²⁷⁵ Los más significativos – en relación a las demandas de la FJI – serían los que afectaban al ámbito de aplicación.²⁷⁶ En primer lugar, se sustituyó la expresión “programa oficial de postgrado” por la de “programa oficial de doctorado”, cambio que, en principio, pretendía únicamente adaptar el texto al nuevo contexto del Espacio Europeo de Educación Superior y, más concretamente, a la recién aprobada normativa de estudios de postgrado.²⁷⁷ En la práctica, sin embargo, esta aplicación del EPIF únicamente a los estudios de doctorado podría suponer una significativa reducción de la población objetivo, en tanto que la formación investigadora en sí misma podría comenzar antes del propio acceso dichos estudios, durante la etapa de ‘máster’.²⁷⁸

Otro cambio – mucho más significativo – sería la eliminación de la referencia a la regulación según “la normativa laboral y de Seguridad general” de las ayudas no

²⁷⁴ Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador en formación (BOE 03/02/2006). Un análisis jurídico exhaustivo del texto puede encontrarse en Moreno Gené (2008).

²⁷⁵ Según confirmó después a miembros de la FJI un asesor del Gabinete de la Presidencia del Gobierno (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/24889>, disponible 13/07/2010).

²⁷⁶ Otros cambios serían la reintroducción del contrato en prácticas como única modalidad contractual posible (artículo 8), la ampliación del derecho de participación en los órganos de gobierno y representación a los centros públicos de investigación (artículo 5) o, en el plano de la gestión, el traspaso de las competencias de evaluación para la contratación extraordinaria en los programas del Instituto Carlos III de la CNEAI a las Comisiones Técnicas de Evaluación del Fondo de Investigaciones Sanitarias (esta última modificación sugerida por el MSC).

²⁷⁷ Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de Posgrado (BOE 25/01/2005). Esta nueva normativa – que venía a sustituir al hasta entonces vigente Real Decreto 778/1998 (véase el capítulo 4) – distinguía entre dos tipos de programas oficiales de postgrado – los orientados a la obtención del título de “Máster” y los correspondientes al título “Doctor” (artículo 2). El acceso al doctorado (tercer ciclo) requería (artículo 10.3) la previa obtención del correspondiente título de Máster, o al menos haber cursado un mínimo de 60 créditos en programas oficiales de posgrado (siempre que sumados con los de los programas de grado resultasen, al menos, 300 créditos). En cuanto al doctorado, la regulación hacía sobre todo hincapié en las fases de acceso y lectura y obtención de la tesis, o el procedimiento para la obtención de la ‘mención europea’ en el título. En cambio, la nueva regulación era bastante genérica respecto al contenido de estos estudios, no especificándose apenas condiciones sobre el mismo, salvo que constituirían estudios universitarios cuya finalidad sería “la formación avanzada del doctorando en las técnicas de investigación” y que dicha formación “podrá articularse mediante la organización de cursos, seminarios u otras actividades dirigidas a la formación investigadora e incluirá la elaboración y presentación de la correspondiente tesis doctoral, consistente en un trabajo original de investigación” (artículo 10.1). La regulación, por tanto, se dejaba en manos de cada universidad. Asimismo, no había referencia alguna a la duración de estos cursos ni a ningún título equivalente al DEA establecido por la norma anterior, lo que, en relación con la aplicación del EPIF, añadía más confusión (Moreno Gené 2008, 81-82).

²⁷⁸ Así, el artículo 8.2 del Real Decreto 56/2005) establecía que estos estudios de máster “estarán dedicados a la formación avanzada, de carácter especializado o multidisciplinar, dirigida a una especialización académica o profesional o bien a promover la iniciación en tareas investigadoras.” (cursivas añadidas).

cubiertas por el EPIF (artículo 2.2). En el texto definitivo, en cambio, se aludía solamente a “la normativa aplicable”, expresión que abría la puerta a la continuidad de la beca como instrumento en estos programas, y que suponía un incumplimiento del acuerdo con la FJI.²⁷⁹

De este modo, poco más de un año y diez meses después de que el PSOE ganase las elecciones, el nuevo EPIF ya estaba en vigor. El cuadro 2 muestra la comparación entre el EBI, el primer borrador recibido por la FJI y el texto final.

Cuadro 2. Comparación entre el EBI, el primer borrador del EPIF y la versión finalmente aprobada

	EBI	EPIF (1er borrador)	EPIF (texto aprobado)
Terminología	“becarios de investigación”	“personal investigador en formación” (PIF)	“personal investigador en formación” (PIF)
Ámbito de aplicación	Becarios predoctorales con DEA y postdoctorales cuyos programas estuviesen inscritos en el Registro de becas de investigación	Titulados universitarios que sean beneficiarios de una ayuda concedida en virtud de programas inscritos en el Registro de ayudas para el desarrollo de actividades de formación y especialización científica o técnica	Graduados universitarios que sean beneficiarios de programas de ayuda dirigidos al desarrollo de actividades de formación y especialización científica y técnica a través, como mínimo, del correspondiente programa oficial de doctorado
Obligatoriedad	Dependiente de que los programas sean inscritos en el Registro, a su vez dependiente del cumplimiento de determinados requisitos (ajuste a derechos y deberes de la norma, respeto a principios de publicidad, objetividad, mérito y capacidad, cuantía mínima, dedicación exclusiva, e incompatibilidad con otros programas similares)	Dependiente de que los programas sean inscritos en el Registro, a su vez dependiente del cumplimiento de determinados requisitos (ajuste a derechos y deberes de la norma, respeto a principios de publicidad, objetividad, mérito y capacidad, cuantía mínima, dedicación exclusiva, e incompatibilidad con otros programas similares)	Obligatoria para todos los programas dirigidos a la obtención del doctorado Se excluye del ámbito de aplicación, por tanto, a los investigadores beneficiarios de ayudas a la investigación distintas a estas – no considerados PIF.
Aplicación a programas de entidades privadas	Adscripción voluntaria de las entidades sin ánimo de lucro cuyos programas se financien con fondos públicos	Adscripción obligatoria de las entidades sin ánimo de lucro cuyos programas se financien con fondos de la AGE. Resto de entidades sin ánimo de lucro financiadas con fondos públicos, inscripción voluntaria	Obligatoria para los programas de ayudas a la investigación destinadas a la obtención del doctorado de todas las entidades públicas y privadas, independientemente de la procedencia de los fondos
Instrumentos (etapa predoctoral)	Becas	Becas los dos primeros años, contrato los años tercero y cuarto (tras la obtención del DEA) En caso de no haber obtenido el DEA en los dos primeros años, se ofrece la posibilidad de prórroga de la beca, pero sin	Becas los dos primeros años, después de los cuales contrato en prácticas tras la obtención del DEA o certificación equivalente, durante dos años máximo. No obstante, los requisitos de acceso a la fase de contrato pueden ser cambiados y su duración ampliada En el caso de los investigadores beneficiarios de ayudas no destinadas al doctorado, se deja abierta la posibilidad de seguir utilizando becas
Instrumentos (etapa)	Becas	No hay referencia	Contratos por obra y servicio

²⁷⁹ Posteriormente, los responsables del ministerio confirmaron que el cambio había sido impuesto por el Ministerio de Economía y Hacienda para evitar el incremento de gasto que supondría para la AGE y el resto de administraciones la conversión de todas las becas de investigación fuera del EPIF en contratos laborales. <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/25569> (disponible 18/07/2010).

postdoctoral)			
Derechos de los becarios/PIF	-percibir la ayuda económica -obtener el apoyo y colaboración de los centros de acuerdo con sus disponibilidades -alta en la Seguridad Social -propiedad intelectual e industrial	-percibir la ayuda económica (investigador en fase de beca) -obtener el apoyo y colaboración de los centros de acuerdo con sus disponibilidades -alta en la Seguridad Social -propiedad intelectual e industrial -demás derechos de las convocatorias	-percibir la ayuda económica (investigador en fase de beca) -obtener el apoyo y colaboración de los centros de acuerdo con sus disponibilidades -alta en la Seguridad Social -propiedad intelectual e industrial -demás derechos de las convocatorias -integración en los centros públicos -participación y representación en los órganos de gobierno de los centros públicos -acceso a ayudas complementarias
Deberes de los becarios/PIF	-cumplir con condiciones establecidas en las convocatorias -realizar actividades establecidas en los programas de formación, que deberán ser aprobados por el centro -Cumplir los programas de formación -Someterse al régimen del centro -Asumir las obligaciones correspondientes a la inclusión en el Régimen de la Seguridad Social	-cumplir con condiciones establecidas en las convocatorias -realizar actividades establecidas en los programas de formación y especialización -Cumplir los programas de formación y especialización -Someterse al régimen del centro	-cumplir con condiciones establecidas en las convocatorias -realizar actividades establecidas en los programas de formación y especialización -Cumplir los programas de formación y especialización -Someterse al régimen del centro, especialmente en lo relativo a las condiciones de trabajo y prevención de riesgos laborales -Asumir las obligaciones correspondientes a la inclusión en el Régimen de la Seguridad Social
Obligaciones del organismo de acogida/adscripción	-Proporcionar apoyo, medios e instrumentos -Designar un tutor con grado de doctor -Velar por el desarrollo adecuado de la formación, sin que pueda exigirse tareas ajenas	-Proporcionar apoyo, medios e instrumentos -Designar un tutor con grado de doctor -Velar por el desarrollo adecuado de la formación, sin que pueda exigirse tareas ajenas	-Proporcionar apoyo, medios e instrumentos -Designar un tutor con grado de doctor -Velar por el desarrollo adecuado de la formación, sin que pueda exigirse tareas ajenas -Permitir integración en centros
Tareas docentes	Posible en los centros universitarios, siempre dentro de los límites de la convocatoria y sin que desvirtúe finalidad formativa	Posible en los centros universitarios, siempre dentro de los límites de la convocatoria y sin que desvirtúe finalidad formativa	Posible en los centros universitarios, y sin que desvirtúe finalidad formativa. Máximo de 60 horas anuales
Registro de programas de becas/ayudas	Voluntario y dependiente del cumplimiento de requisitos Tiene efectos jurídicos para la aplicación de la norma	Voluntario y dependiente del cumplimiento de requisitos Tiene efectos jurídicos para la aplicación de la norma	Obligatorio. Efectos únicamente informativos
Seguridad Social (cobertura y obligaciones)	Sólo becarios con DEA y postdoctorales: asimilados a trabajadores por cuenta ajena Régimen General de la Seguridad Social, excluidas las prestaciones por desempleo La entidad otorgante asumirá la condición de empleador	PIF de beca: asimilados a trabajadores por cuenta ajena Régimen General de la Seguridad Social, excluidas las prestaciones por desempleo La entidad otorgante asumirá la condición de empleador PIF de contrato: no se especifica (aunque se sobreentiende la misma cobertura que cualquier trabajador)	PIF de beca: asimilados a trabajadores por cuenta ajena Régimen General de la Seguridad Social, excluidas las prestaciones por desempleo La entidad otorgante asumirá la condición de empleador PIF de contrato: el centro de acogida actuará como empleador, pero las obligaciones salariales y de Seguridad Social serán abonadas por la entidad financiadora

			Bonificación del 30 por ciento de la cuota empresarial por contingencias comunes
Seguridad Social (bases de cotización)	Sólo becarios con DEA y postdoctorales: base equivalente al tope mínimo de cotización. Sin obligación de cotizar al fondo de garantía salarial ni por formación profesional. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, se aplicará el epígrafe 119 del RD 2930/1979	PIF de beca: base equivalente al tope mínimo de cotización. Sin obligación de cotizar al fondo de garantía salarial ni por formación profesional. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, se aplicará el epígrafe 119 del RD 2930/1979 PIF de contrato: no se especifica	PIF de beca: base equivalente al tope mínimo de cotización PIF de contrato: base de cotización equivalente a la cuantía real percibida En ambos casos, para accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, se aplicará el epígrafe 119 del RD 2930/1979

Como se ha señalado, el primer borrador del EPIF tenía como base el EBI, lo que explica que numerosos elementos fuesen idénticos o muy similares (voluntariedad, derechos y deberes, registro, régimen de la Seguridad Social para los becarios, requisito del DEA). Las principales novedades hacían referencia al establecimiento del modelo ‘2+2’. El EPIF final conservaría también elementos del borrador inicial, evidentes en la división básica del diseño ‘2+2’, en los artículos referentes a los derechos y deberes del PIF, o en parte de la regulación de la Seguridad Social.

No obstante, son bastantes los cambios que el texto definitivo introduce respecto al primer borrador, tales como la obligatoriedad – pese a que se limitaba la población objetivo a los programas de ayudas orientadas a la obtención del doctorado y se deja abierta la posibilidad para que sobrevivan las becas vinculadas a proyecto –, la inclusión de los derechos de integración formal en los centros y de participación y representación en estos, la ampliación de la base de cotización de la Seguridad Social, o las especificaciones respecto a la fase de contrato – duración máxima, condiciones de acceso, posibilidad de modificación de las mismas. De este modo, partiendo de esta comparación entre los tres textos puede afirmarse que el EPIF constituía un claro avance respecto a la situación que lo antecedía.

Aunque todos los actores reconocerían esto, las valoraciones, sin embargo, diferirían considerablemente. Para el MEC y el Gobierno, la aprobación del nuevo Estatuto suponía el cumplimiento con los compromisos adquiridos con los jóvenes investigadores, constituyendo el texto “una mejora muy importante en las condiciones laborales de los científicos que comienzan su carrera profesional” y “otro avance hacia la dignificación de la labor de este colectivo” que “[asentaba] las bases para construir una carrera investigadora exigente”²⁸⁰ En cambio, para la FJI²⁸¹, tan sólo constituía “un tímido paso para formalizar la carrera investigadora, hasta ahora sin ningún reconocimiento, pero no constituye ni mucho menos el objetivo final a alcanzar”, que incumplía el acuerdo de mínimos firmado en junio entre MEC y FJI – fundamentalmente en cuanto al carácter limitado del ámbito de aplicación – y no reflejaba en su totalidad las recomendaciones de la Unión Europea contenidas en la

²⁸⁰ Según la nota de prensa enviada por el MEC a los medios el mismo día 27 de enero (“Aprobado el Estatuto del Personal Investigador en Formación”, <http://www.la-moncloa.es/ActualidadHome/270106-Becarios.htm> (disponible 13/07/2010).

²⁸¹ “Valoración del Estatuto del Personal Investigador en Formación: Carencias, contradicciones e incumplimiento de lo pactado” (fecha: 02/02/2006 (www.precarios.org/comunicados/comunicadofji_030206.htm, disponible 30/05/2006).

Carta Europea del Investigador y del Código de Conducta para la Contratación de Investigadores.²⁸²

En cuanto a los aspectos concretos, la FJI criticaría la discriminación que suponía para los becarios que no hubiesen obtenido el DEA, a los que el EPIF consagraba como “improductivos (...) para justificar su no contratación”. Junto con estos, el EPIF también discriminaba a los becarios predoctorales asociados a proyectos – es decir, con becas no orientadas a la obtención del doctorado, que quedaban “abandonados a su suerte (...) bajo las mismas condiciones precarias”, pese a que se había admitido el carácter no formativo de estas becas. Finalmente, también denunciaba el tratamiento de los investigadores con DEA pero que no hubiesen cumplido los dos años de beca, y que, de manera incoherente con la argumentación justificativa del ‘2+2’, no podían ser contratados. Otros aspectos criticados sería el régimen de la cobertura de la Seguridad Social para el PIF de primer y segundo año – que excluía las prestaciones por desempleo donde las cotizaciones a la Seguridad Social se descontaban del estipendio de la beca – o la restricción final de la etapa de contrato a dos años.

El EPIF también sería criticado desde otros ámbitos. Destaca el caso de CCOO, que había valorado positivamente el borrador de octubre²⁸³ – el cual recogía varias de las sugerencias aportadas por este sindicato – calificándolo de “avance importante en la lucha por los derechos de los investigadores precarios.” Ahora, en cambio, juzgaba el texto definitivo del EPIF como insuficiente²⁸⁴, criticando particularmente el alcance limitado de su aplicación y señalando que estaba todavía “lejos de cumplir la recomendación europea del 11 de marzo de 2005, relativa a la Carta Europea del Investigador y el código de conducta para la contratación de investigadores.”

IV.5. Mecanismos de cambio e interacción estratégica

El proceso de elaboración del EPIF constituye otra demostración de cómo se interconectan los diferentes mecanismos de cambio. Un acontecimiento exógeno – la victoria electoral del PSOE – produjo cambios en la estructura de la situación de acción que modificarían drásticamente la posición estratégica de la FJI, acercándola a la condición de *insider* – en términos de la frecuencia, facilidad de acceso e influencia sobre la conducta de los responsables de la política. Éstos, por su parte, tratarán en todo momento de controlar el proceso de cambio – por ejemplo, descartando la tramitación de la PL andaluza y manteniéndolo dentro de los límites del subsistema (cambio endógeno). No obstante, para ello tendría que pugnar con la presión de la FJI, que siguió recurriendo a la expansión del conflicto como modo de aumentar su influencia sobre la decisión.

²⁸² En referencia al incumplimiento del acuerdo, las palabras del comunicado eran bien expresivas: “[tanto el secretario de Estado como el Presidente del Gobierno] han faltado a su palabra y han vuelto a dejar en la estacada al colectivo de los jóvenes investigadores que se sienten defraudados”.

²⁸³ Mensaje enviado por la representante de CCOO en el CSIC al coordinador de instituciones de la FJI el 25 de octubre (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/22567>, disponible 14/07/2010).

²⁸⁴ Hoja del lunes. Boletín semanal de información sobre la Universidad, núm. 354, Federación de Enseñanza de CCOO, 06/02/2006 (http://www.fe.ccoo.es/universidad/HOJAS/2006/boletin_354.html, disponible 14/07/2010).

En este sentido, la interacción estratégica entre FJI y responsables gubernamentales resulta clave para entender el desarrollo de todo el proceso y explicar el cambio en la política, tal y como se expuso en el capítulo teórico. La historia de la relación de la FJI con el PSOE mientras éste estaba en la oposición – en el ámbito estatal, se entiende – y, sobre todo, las promesas electorales realizadas condicionaban el comportamiento del Gobierno socialista respecto a la política de formación de investigadores y la propia Federación, lo que confería a la FJI una ventaja estratégica de la que carecía durante los años del PP – haciendo que, por ejemplo, las protestas públicas tuviesen un impacto negativo mayor sobre la imagen del Gobierno, que veía cuestionada su confiabilidad, obteniendo con ello mayor atención y receptividad a las demandas.²⁸⁵ En este sentido, el devenir del proceso refuta un argumento clave dentro del marco del ACF – el de la relación directa entre similitud en las creencias y el nivel de cooperación/conflicto dentro del subsistema – dado que, pese a la mayor cercanía entre las posiciones de la FJI y el Gobierno del PSOE, el nivel de conflicto se mantuvo en niveles similares a los de la etapa en la que el PP ocupaba el ejecutivo nacional. Por otro lado, también se ha visto cómo las posiciones estratégicas de los diferentes actores pueden depender de situaciones coyunturales no relacionadas con el proceso de interacción en sí. Así, por ejemplo, la coincidencia (casual) de la fecha para la que se había convocado la manifestación con el último día de la campaña de las elecciones gallegas, permitió a la FJI forzar el compromiso del MEC de junio de 2005, incrementando la capacidad de presión pública de la Federación sobre el ministerio.

Si la Federación explotó esta ventaja estratégica, los responsables gubernamentales harían lo propio con la que les brindaba su posición institucional. Por un lado, desplazaron el asunto – aunque no totalmente, como demuestra la tramitación de los presupuestos de 2005 – de las arenas parlamentarias estatales y autonómicas, para situarlo bajo el control del ejecutivo – en este caso, del MEC, eventualmente supervisado desde Presidencia del Gobierno. Por otro lado, la posición institucional concedía a los responsables gubernamentales la ‘ventaja del último jugador’ (*last-mover advantage*) propia de los procesos de negociación (Webster 2003, 603). Esta ventaja le permitiría contener el conflicto durante el proceso de elaboración del EPIF mediante sucesivas concesiones a las reivindicaciones de la FJI – señales que aumentaban la confianza entre una mayoría de sus miembros (y, por extensión, de los otros actores implicados) sobre la buena voluntad del MEC²⁸⁶ – para, en el último trámite de la Comisión General de Secretarios y Subsecretarios, dar marcha atrás, eliminando del texto definitivo una de las demandas centrales de la Federación – la contratación obligatoria en los programas de formación fuera del EPIF.

En todo caso, el EPIF – que generalizaba el diseño ‘2+2’ – no cerraba el problema de los investigadores en formación. A pesar de que el Gobierno consideraba que la norma cumplía con lo pactado, la FJI lo veía como un mero paso en la consecución de los objetivos maximalistas – argumento reforzado por el juicio compartido dentro de la Federación de que el MEC no había cumplido con lo comprometido en el acuerdo. Por otro lado, la propia implementación del EPIF contribuiría a la continuidad del conflicto, ya que la redacción planteaba lagunas abiertas a la actuación discrecional de los responsables públicos y donde la FJI tenía aún

²⁸⁵ Un ejemplo de esto sería el especial interés con que desde el PSOE y el Gobierno se siguió la convocatoria de la manifestación de octubre de 2004.

²⁸⁶ Los ejemplos más claros son las decisiones de desconvocatoria de las manifestaciones de junio y noviembre de 2005.

la posibilidad de influir. Pero dados los límites establecidos en este trabajo, el análisis de la continuación de este conflicto debe dejarse para una próxima ocasión.

V. CONCLUSIONES

Este capítulo ha tenido como objetivo principal mostrar la aplicación del esquema teórico conceptual expuesto en el segundo capítulo a los procesos de cambio sustantivo registrados en la política de formación de investigadores durante el período de estudio considerado. Por un lado, se ha visto la ventaja de utilizar el concepto de mecanismos causales generativos como herramienta para explicar y comprender el desarrollo de los procesos y reducir la complejidad inherente a éstos, teniendo al mismo tiempo en cuenta los diferentes vectores causales implicados. En este sentido, el análisis de la elaboración del EBI, del EPIF o el proceso de difusión del modelo '2+2' en varias comunidades autónomas ha mostrado también cómo cualquier intento de explicar el cambio en una política requiere considerar la interacción entre los tres mecanismos básicos – cambio endógeno, expansión del conflicto y cambio por impacto exógeno –, así como los fenómenos de permeabilidad (vertical y horizontal) entre arenas de acción. Así, aunque el proceso de elaboración del EBI tuvo un carácter eminentemente endógeno al subsistema, su iniciación no puede entenderse sin la expansión del conflicto impulsada por la FJI. La adopción del '2+2' varias comunidades autónomas también sería resultado de la convergencia del mecanismo de cambio endógeno y expansión del conflicto (los casos más evidentes, los de Aragón, Comunidad Valenciana y Madrid). En otras, como en Cataluña, Andalucía o Extremadura, además, fue importante el papel desempeñado por impactos exógenos (la cercanía de las elecciones autonómicas en el caso catalán, o la adopción por el PSOE del 2+2 en su programa en las otras dos). En el caso del EPIF, como en el del EBI, el cambio endógeno (donde la FJI se acercaría al estatus de *insider* en el subsistema) será detonado tanto por la expansión del conflicto previa como por acontecimientos exógenos (victoria inesperada del PSOE)

Por otro lado, a lo largo de este capítulo también se ha puesto de manifiesto cómo una adecuada comprensión de estos mecanismos y los resultados de los procesos de cambio requiere prestar atención a las estructura de la situación de acción (actores, posiciones, motivaciones), a las reglas que afectan a su configuración, al impacto de factores exógenos que afectan a la misma, y a los procesos de interacción estratégica que se dan entre los distintos participantes dentro de esas estructuras. En este sentido, la ventaja institucional de los actores gubernamentales – sobre todo, dado su carácter de 'último jugador' y el consiguiente control del proceso de decisión – resulta decisiva en la explicación de los resultados de estas interacciones, como se ha visto claramente en el caso del EPIF y cómo el texto final se desmarcaba de las versiones anteriores, dirigidas a contener la movilización de la FJI. También, el análisis de la elaboración del EBI ha mostrado la importancia que pueden llegar a tener en el resultado final del proceso las relaciones interdepartamentales. Finalmente, los distintos casos analizados subrayan cómo, para explicar y comprender los procesos de cambio, es necesario tener en cuenta el espacio de políticas formado por las distintas arenas de acción involucradas, y los fenómenos de permeabilidad (horizontal y vertical) que vinculan unas con otras.

EPÍLOGO: LA APROBACIÓN DE LA LEY DE LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN: FINAL DEL CICLO DE CAMBIO

I. INTRODUCCIÓN

Como se ha señalado, ni la aprobación del EPIF ni la adopción del '2+2' por varios gobiernos autonómicos significaron el fin del conflicto. Después de acabada la fase de campo de este trabajo, mientras el EPIF era implementado, la FJI continuó con su estrategia de presión/persuasión sobre los responsables gubernamentales, con el objeto de avanzar hacia la completa supresión de las becas de investigación y su sustitución por contratos laborales. En julio de 2008 el Ministerio de Ciencia e Innovación (MCINN) inició el proceso de elaboración de una nueva ley que debía sustituir a la Ley de la Ciencia vigente desde 1986. Aprobada por el parlamento el 12 de mayo de 2011, la nueva Ley la Ciencia, la Tecnología y la Innovación constituye el siguiente y decisivo paso en el proceso de cambio en la política de formación de investigadores en España, al eliminar por completo las becas como instrumento de la política y sustituirlas por contratos laborales.

El hecho de que todo esto ocurriese cuando tras el cierre del trabajo de campo de este proyecto de investigación impide un análisis del proceso conducente a este cambio fundamental equivalente al realizado en el capítulo 7 en los casos del EB o del EPIF. No obstante, dada su importancia para el objeto de este trabajo, resulta ineludible al menos esbozar en este epílogo los aspectos generales de la nueva situación y del proceso que ha llevado a la misma, en espera de que, en un futuro, pueda abordarse su estudio con mayor detalle analítico.

II. LA FORMACIÓN DE INVESTIGADORES EN LA LEY DE LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN

II.1. El contexto previo: la implementación del EPIF

Tras su aprobación, el EPIF fue puesto la mayor parte de las administraciones públicas.¹ En el caso de las comunidades autónomas, trece de ellas adaptaron sus programas al EPIF durante 2006.² De las restantes, La Rioja y Navarra lo harían durante 2007 y Cantabria en 2008. En el caso de Cataluña, la puesta en marcha del diseño '1+3' dejaba este programa fuera del EPIF, aunque algunos programas de organismos autonómicos lo aplicarían también.³ En estos años, Castilla y León y la Comunidad

¹ Un completo análisis jurídico sobre las características de los programas que han aplicado el EPIF, tanto estatales como autonómicos, puede encontrarse en Moreno Gené (2008).

² Por orden de publicación en el respectivo boletín oficial: País Vasco (abril 2006), Principado de Asturias, Baleares, Extremadura, Comunidad Valenciana (junio), Aragón (julio), Galicia (agosto), Región de Murcia (septiembre), Madrid (sólo para las convocatorias de becas anteriores a 2006), Andalucía (octubre), Castilla-La Mancha, Castilla y León (noviembre) y Canarias (la resolución de la convocatoria es de noviembre de 2006, pero la convocatoria se publicó el 3 de enero de 2007).

³ Por ejemplo, véase la Orden VCP/565/2008, de 18 de diciembre, per la qual s'aproven les bases generals i les bases específiques per a la concessió de beques i ajuts per a la formació i contractació de personal investigador novell i beques de col·laboració per a personal investigador, dins l'àmbit de l'educació física i

Valenciana (gobernadas por el PP) se unirían a Madrid en la eliminación de las becas de formación de personal investigador, sustituyéndolas también por contratos laborales de hasta cuatro años.⁴ La Comunidad de Andalucía, por su parte, incorporaría en 2008 el diseño '1+3' (la primera convocatoria se publicaría en marzo de 2009).⁵

En cuanto a la implementación del EPIF en el ámbito estatal, en los cuatro meses establecidos par su aplicación, se adaptarían la nueva convocatoria FPI y la situación de los beneficiarios de la convocatoria FPU de 2005.⁶ El proceso de adaptación de los programas del MEC al EPIF duraría hasta final de 2006. En julio se publicaría la orden ministerial reguladora del procedimiento de inscripción en el Registro de programas de ayudas⁷, y en noviembre la adaptación de los programas FPI gestionados por la DGI, incluidas las convocatorias anteriores.⁸ Un mes después ocurriría lo propio con los programas gestionados por la DGU (predoctorales y postdoctorales).⁹

Respecto al resto de programas de ministerios u organismos autónomos dependientes de la administración central, durante 2006 se adaptarían al EPIF los programas para la elaboración de tesis del CIEMAT, el Instituto de Salud 'Carlos III', el

l'esport i les ciències aplicades a l'esport, destinades a l'INEFC, el Centre d'Alt Rendiment i el Consell Català de l'Esport (DOGC - 16/01/2009).

⁴ Orden EDU/330/2008, de 3 de marzo, por la que se convocan ayudas destinadas a financiar la contratación de personal investigador de reciente titulación universitaria, en el marco de la Estrategia Regional de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación 2007-2013, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo (BOCL 04/03/2008); Orden de 15 de julio de 2009, de la Conselleria de Educación, por la que se convocan diferentes tipos de becas y ayudas para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico en la Comunitat Valenciana (DOGV 23/07/2009).

⁵ Orden de 11 de diciembre de 2007, por la que se establecen las bases reguladoras del Programa de Incentivos a los Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento y se efectúa su convocatoria para el período 2008-2013 (BOJA 05/01/2008); Resolución de 10 de febrero de 2009, de la Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología, por la que se convocan incentivos en el 2009 para la formación de personal docente e investigador predoctoral en las Universidades Públicas de Andalucía, en áreas de conocimiento consideradas deficitarias por necesidades institucionales docentes y de investigación y se establece el procedimiento de selección de dicho personal (BOJA 10/03/2009); Resolución de 10 de febrero de 2009, de la Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología, por la que se instrumenta el procedimiento de selección del personal investigador en formación correspondiente a los proyectos de investigación de excelencia incentivados mediante resolución de 16 de diciembre de 2008 (Orden de 11 de diciembre de 2007) (BOJA 10/03/2009).

⁶ Resolución de 27 de marzo de 2006, de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, por la que se convocan ayudas para la formación de personal investigado (BOE 10/04/2006); Resolución de 30 de marzo de 2006, de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, por la que se adjudican becas de posgrado del Programa Nacional de Formación de Profesorado Universitario (BOE 21/04/2006).

⁷ Orden ECI/2441/2006, de 17 de julio, por la que se regula el procedimiento de inscripción de programas de ayudas en el Registro general de programas de ayudas a la investigación, creado en virtud del Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador en formación (BOE 28/07/2006).

⁸ Orden ECI/3593/2006, de 21 de noviembre, por la que se establece la adecuación de las bases reguladoras de las convocatorias de becas predoctorales para la formación de personal Investigador, gestionadas por la Dirección General de Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia, el Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador en formación (BOE 24/11/2006).

⁹ Orden ECI/3769/2006, de 4 de diciembre, por la que se establece la adecuación de las bases reguladoras de las convocatorias de ayudas gestionadas por la Dirección General de Universidades, en el marco del Real Decreto 63/2006, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador en formación (BOE 12/12/2006).

Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (dependiente del Ministerio de Fomento), el INIA, el Instituto de Astrofísica de Canarias y el Instituto Geológico y Minero de España (IGME). Junto con estos, en 2007 sería el turno de los programas del Instituto Español de Oceanografía (IEO) y varios programas del CSIC.

En este último organismo, aunque en algunos ámbitos el Consejo había optado por la sustitución de las becas por contratos¹⁰ y en el mismo año 2006 había convocado también contratos para la formación y especialización de posgraduados en áreas de interés industrial¹¹, una buena parte de sus programas quedarían ese año fuera del EPIF. En este sentido, de las múltiples convocatorias dependientes del CSIC, sólo se adaptaron las becas (desde ese momento ayudas) al desarrollo de tesis doctorales en líneas de investigación de interés para el sector industrial y las ayudas postdoctorales convocadas conjuntamente con el Instituto de Salud ‘Carlos III’ y el Instituto Salk para Estudios Biológicos.¹² Quedarían al margen del nuevo Estatuto, por ejemplo, las becas CSIC-Bancaja para la formación del personal investigador, las becas CSIC-Mapfre o las becas predoctorales CSIC-Roma, donde en todos los casos se mencionaba explícitamente la no aplicabilidad del EPIF, al haberse eliminado el objetivo de realización de la tesis doctoral. Este recurso sería utilizado también en otras convocatorias públicas y privadas para evitar la aplicación del Estatuto. Esto vendría a confirmar las sospechas iniciales de la FJI sobre la interpretación de la redacción final del artículo 2.2, y su utilización como vía de escape a la aplicación de la norma, constituyendo desde entonces para la Federación uno de los principales focos de denuncia.¹³

¹⁰ Por ejemplo, desde 2004 se venían convocando contratos postdoctorales en prácticas en el marco del Programa de Itinerario Integrado de Inserción Profesional (I3P), cofinanciado por el Fondo Social Europeo.

¹¹ Resolución de 2 de agosto de 2006, de la Subsecretaría, por la que se convoca concurso para la formalización de contratos para la formación y especialización de posgraduados, en la modalidad de prácticas, en líneas de investigación de interés para el sector industrial en el marco del proyecto I3P cofinanciado por el Fondo Social Europeo (BOE 14/08/2006).

¹² Resolución de 18 de julio de 2006, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, por la que se convocan ayudas para el desarrollo de tesis doctorales en líneas de investigación con interés para el sector industria (BOE 27/07/2006); Resolución de 13 de noviembre de 2006, del Instituto de Salud Carlos III, por la que se publica la convocatoria para la concesión de ayudas del Instituto de Salud Carlos III/Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Instituto Salk para Estudios Biológicos, dentro del programa de Recursos Humanos y Difusión de la Investigación del Ministerio de Sanidad y Consumo (BOE 15/11/2006).

¹³ Véase, por ejemplo, los comunicados de denuncia de la FJI de las becas del Congreso de los Diputados (“El Congreso incumple la legalidad manteniendo ayudas a la investigación al margen del EPIF”, fecha: 21/11/2006, www.precarios.org/comunicados/comunicadoFJI_211106.htm, disponible 31/12/2007); del CSIC-Bancaja (“La fundación Bancaja y el CSIC vuelven a colaborar en el fomento de la precariedad laboral en la investigación”, fecha: 27/08/2007, www.precarios.org/comunicados/comunicadoFJI_270807.htm, disponible 31/12/2007); o de la Fundación ‘Ramón Areces’ (“La beca que colma el vaso: La FJI-Precarios denuncia la ilegalidad de la última convocatoria de ayudas a jóvenes investigadores de la Fundación Ramón Areces y exige a su presidente, D. Isidoro Álvarez, la retirada inmediata de estas becas y su sustitución por contratos laborales dignos para los jóvenes investigadores.” Fecha: 04/05/2007 (www.precarios.org/comunicados/comunicadoFJI_040507.htm, disponible 31/12/2007). Otras convocatorias privadas denunciadas por la FJI serían las de la Fundación ‘Rafael del Pino’, MAPFRE, CajaMadrid, La Caixa, la Fundación Cajamurcia o la Fundación ‘Juana de Vega’ (véase el comunicado “Dos años después la precariedad sigue en la investigación”, fecha: 16/07/2007, www.precarios.org/comunicados/comunicadoFJI_160707.htm, disponible 31/12/2007).

En cuanto a las universidades, muchas de ellas también fueron adaptando sus programas al EPIF durante 2006 y 2007. En ese año, de las universidades públicas, estaban inscritos en el registro de programas (que comenzó a funcionar en febrero) los predoctorales de la Universidad de Alcalá de Henares, Politécnica de Madrid, Politécnica de Valencia, Burgos, Cantabria, Jaén, UNED, Universidad Pública de Navarra, Girona, Valladolid, Jaime I de Castellón, Rovira i Virgili, Salamanca, Central de Barcelona, Murcia, Pablo de Olavide, Complutense de Madrid y Valencia. Durante 2008 se inscribirían los programas de las universidades de Alicante, Autónoma de Barcelona, País Vasco, Santiago de Compostela, Almería, Carlos III, Oviedo, Politécnica de Cartagena y Politécnica de Catalunya. En 2009 lo haría únicamente la de Zaragoza. Así, en el momento en que se escriben estas líneas, 28 de las 48 universidades públicas habían optado por adaptar sus programas al EPIF. En septiembre de 2011, el estaban inscritos 110 programas predoctorales de 87 entidades públicas y privadas. En cuanto a las postdoctorales, el número de programas registrados alcanzaba únicamente a 13 entidades y 14 programas.¹⁴

Por su parte, la FJI siguió atentamente este proceso de implementación. Uno de los principales puntos de conflicto con el MEC sería el de la situación de los postdoctorales en el extranjero¹⁵, que seguían sin contratar a mediados de 2007.¹⁶ En noviembre de ese año la Federación organizó la presentación una demanda judicial colectiva¹⁷, logrando que en febrero de 2008 los responsables ministeriales anunciaran que se contrataría a los postdoctorales en el extranjero a través de las universidades y centros de origen o, en su caso, por vía de la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT).¹⁸ No obstante, la demanda – que reclamaba el reconocimiento de las cotizaciones durante el período que no habían sido contratados – siguió adelante. Tras ser desestimada inicialmente¹⁹, la FJI puso en marcha la campaña ‘Apadrina un

¹⁴ Toda la información puede encontrarse en la propia página web del Registro (<http://www.micinn.es/portal/site/MICINN/menuitem.dbc68b34d11ccbd5d52ffeb801432ea0/?vgnextoid=3f6e3249cd455210VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnnextchannel=f3423249cd455210VgnVCM10001d04140aRCRD>, disponible 31/07/2010).

¹⁵ Véanse las repetidas denuncias públicas de esta situación en los comunicados de la Federación: “Irregularidades en la nueva concesión de becas postdoctorales del MEC” (fecha: 27/11/2006 (www.precarios.org/comunicados/comunicadoFJI_271106.htm, disponible 31/12/2007); “Un año después de la aprobación del EPIF, sigue perpetuándose la precariedad en la investigación española” (fecha: 06/02/2007 (www.precarios.org/comunicados/comunicadoFJI_060207.htm, disponible 31/12/2007); “Dos años después la precariedad sigue en la investigación” (fecha: 16/07/2007 (www.precarios.org/comunicados/comunicadoFJI_160707.htm, disponible 31/12/2007).

¹⁶ La razón argumentada por los responsables del ministerio era la dificultad para que el centro receptor contratase, y la imposibilidad de que el MEC – como administración pública – hiciese las veces de empleador. Ante esto, la FJI sugeriría que se hiciese como en el caso del Principado de Asturias, donde la Fundación para el Fomento de la Investigación Científica Aplicada y la Tecnología (FICYT) actuaba como empleador, y que la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) hiciese lo propio con los postdoctorales del MEC. Véanse <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/28456,29134,29138> (disponible 31/07/2010).

¹⁷ “21 Doctores españoles en el extranjero demandan al Ministerio de Educación” (fecha: 05/12/2007 (http://precarios.org/tiki-read_article.php?articleId=31, disponible 31/07/2010).

¹⁸ Véanse <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/33384,33475> (disponibles 31/07/2010). La siguiente convocatoria de ayudas para estancias de movilidad postdoctoral del MEC, publicada en el BOE el 13 de marzo, ya recogería este punto, aunque sin mencionar expresamente a la FECYT.

¹⁹ <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/34890> (disponible 31/07/2010).

postdoctoral' para apoyar económicamente el recurso, que finalmente sería desestimado, en junio de 2009.²⁰

En materia predoctoral, la Federación orientó su estrategia hacia la identificación y denuncia de aquellas becas que quedaban fuera del EPIF y que podrían ocultar de manera fraudulenta una relación laboral. Iniciada en febrero de 2008, la campaña 'No más becas por trabajo'²¹ había logrado identificar, en enero de 2010, 200 convocatorias fraudulentas, que habían dado lugar a 20 denuncias ante la Inspección de Trabajo de la Seguridad Social.²²

Por otra parte, la FJI también seguiría presionando para que se tramitase en el Congreso de los Diputados la PL de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que, sin embargo, volvería a ver el final de la legislatura (septiembre de 2011) sin ser debatida.²³ Lo mismo ocurriría con sendas proposiciones de ley sobre el 'Estatuto del personal investigador', presentadas, respectivamente, por el grupo parlamentario de ERC-IU-Verds y el grupo mixto en el Congreso de los Diputados.²⁴

Junto con estas, entre 2006 y 2011 la FJI llevaría a cabo otras acciones, como las manifestaciones de mayo de 2006²⁵ y marzo de 2008 (coincidiendo ésta con la campaña de las elecciones generales)²⁶, participaría en la iniciativa 'La ciencia no necesita tijeras en España'²⁷ – en contra de los recortes presupuestarios en I+D – y secundaría también el 'Manifiesto por el avance de la investigación'²⁸, tras lo cual convocaría una movilización general para diciembre de ese año a la que se sumarían varias asociaciones representativas de la comunidad investigadora.²⁹ En marzo de 2010 se convocaría, junto con otras organizaciones de investigadores, una nueva manifestación

²⁰ Véase <http://www.precarios.org/apadrina/>, <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/40454> (disponible 31/07/2010).

²¹ Campaña 'No más becas por trabajo'. Véase <http://precarios.org/tiki-index.php?page=No+m%C3%AAs+Becas+por+Trabajo> (disponible 31/07/2010).

²² Véase el comunicado "Denuncias de FJI-Precarios destapan un fraude millonario a la Seguridad Social con las becas de investigación", Fecha: 26/01/2010 (http://precarios.org/tiki-read_article.php?articleId=206, disponible 31/07/2010).

²³ Sólo pasaría el trámite de toma en consideración, pasando entonces a la Comisión de Trabajo e Inmigración, donde se abriría el plazo de enmiendas hasta el 29 de junio de 2009.²³ Véase el comunicado de la FJI "el Congreso de los Diputados toma en consideración la PL-A" (fecha: 18/09/2008 (<http://www.precarios.org/article117>, disponible 31/07/2010). DS-Congreso de los Diputados, núm. 23, 16/09/2008.

²⁴ Los textos de ambas proposiciones pueden encontrarse en BOCG-Congreso de los Diputados, núm. D-B-63-1, 22/04/2008; BOCG-Congreso de los Diputados, núm. D-B-98-1, 25/04/2008. Ambas reproducen la denominada por Federación 'Ley FJI' – antes 'Ley FPIP' –, que había comenzado a esbozarse en 2001 (<http://www.precarios.org/Proposición+de+Ley+FJI>, disponible 31/07/2010).

²⁵ Véase el comunicado sobre la convocatoria: "Por la dignidad en la investigación: 100 razones más para manifestarse el 20 de mayo" (fecha: 18/05/2006 (www.precarios.org/comunicados/comunicadofji_180606.htm, disponible 31/12/2007).

²⁶ Véase <http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/33314>, [33444](http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/message/33444), "Los jóvenes hacen su campaña", *Público*, 02/03/2008 (<http://www.publico.es/espana/54959/jo>, disponibles 31/07/2010).

²⁷ http://www.precarios.org/tiki-read_article.php?articleId=185 y <http://aldea-irreductible.blogspot.com/2009/10/la-ciencia-en-espana-no-necesita.html> (disponible 31/07/2010).

²⁸ http://www.precarios.org/tiki-read_article.php?articleId=187 (disponible 31/07/2010). Véase también la página original donde se ubicó el manifiesto: <http://manifiesto.wikispaces.com/> (disponible 31/07/2010).

²⁹ Comunicado de la FJI-Precarios, "Los jóvenes investigadores llaman a la movilización en protesta por el tijeretazo en los presupuestos" (fecha: 14/12/2009 (<http://precarios.org/article200>, disponible 31/07/2010).

para protestar por la situación de la investigación en el país y los recortes.³⁰ En la misma línea, en febrero de 2012 sería uno de los promotores de la ‘Carta Abierta por la Ciencia en España’.³¹

II.2. La Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: el final del ciclo de cambio

Junto con lo anterior, uno de los principales focos de atención de la FJI en los últimos años ha sido el proceso de elaboración de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, finalmente aprobada como Ley 14/2011, de 1 de junio (BOE de 2 de junio). Prevista en el programa electoral del Partido Socialista para las elecciones generales de 2008 (PSOE 2008, 124), el texto comenzó a elaborarse al poco de comenzar la legislatura³² haciéndose público el primer borrador en febrero de 2009.³³ En el mismo, en el título destinado a recursos humanos, se reconocía la figura del ‘personal investigador predoctoral en formación’, definido como aquéllos “graduadas y graduados universitarios en el periodo de realización de la tesis doctoral”, para los que se preveía la posibilidad de contratación durante cuatro años, a través de un contrato en prácticas.³⁴ Si bien la consideración de la posibilidad de utilizar estos contratos constituía de por sí un importantísimo avance, el texto, sin embargo, fue criticado por la FJI al establecer explícitamente el comienzo de la carrera investigadora profesional al finalizar la etapa postdoctoral – que debía durar tres años tras la finalización de la tesis – y no prohibir expresamente la utilización de las becas de investigación.³⁵

El siguiente borrador tardaría un año en ver la luz pública.³⁶ El nuevo texto mantenía la estructura básica, pero incluía también numerosos cambios y novedades – la más aparente, el intento de enfatizar el papel de la norma como instrumento promotor de la innovación, evidenciado en el propio título. Uno de los apartados que más modificaciones experimentó fue, precisamente, el de recursos humanos. Así, se incluiría nuevos artículos referentes a los derechos, deberes, criterios de selección y movilidad del personal investigador, que trasladaban al texto parte del contenido de la Carta Europea del Investigador. También se eliminaba el diseño de carrera investigadora aplicable a todos los agentes del sistema, limitándose a concretar las nuevas modalidades contractuales laborales disponibles y el régimen del personal investigador funcionario de los organismos públicos de investigación adscritos a la Administración General del Estado. En formación de investigadores, se regulaba el contrato laboral

³⁰ El manifiesto de la manifestación “Investigar es invertir en futuro” y los apoyos recibidos pueden encontrarse en <http://www.precarios.org/Mani2010-Manifiesto>. Más información sobre la manifestación en <http://www.precarios.org/Mani2010> (disponibles 31/07/2010).

³¹ <http://www.investigaciondigna.es/wordpress/firma> (disponible 30/03/2012).

³² “Un comité de 25 expertos para la ley de la ciencia”, *El País*, 08/07/2008.

³³ Ministerio de Ciencia e Innovación, “Borrador del anteproyecto de la Ley de la Ciencia y la Tecnología” (09/02/2009). Puede encontrarse en el siguiente enlace http://firgoa.usc.es/drupal/files/Lei_Ciencia_borrador.pdf (disponible 30/07/2011).

³⁴ Opción que, sin embargo, la legislación vigente en ese momento (y que el propio borrador menciona) no permitía.

³⁵ Véase el comunicado “La Ley de la Ciencia renuncia al Estatuto de los Trabajadores” (fecha: 12/02/2009 (http://www.precarios.org/tiki-read_article.php?articleId=150, disponible 31/07/2010).

³⁶ Ministerio de Ciencia e Innovación, “Borrador del anteproyecto de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación”, 22/02/2010 (http://www.redaccionmedica.com/~redaccion/datos/L/ley_ciencia_borrador.pdf, disponible 21/07/2011).

predoctoral, de duración entre uno y cuatro años – ampliable a seis en las personas con discapacidad – orientado a la realización de tareas en el marco de proyectos de investigación. Junto con éste, también se preveía un nuevo contrato de acceso al Sistema Español de Ciencia y Tecnología para doctores, de duración indefinida pero evaluable en el tercer y quinto año. Por su parte, una disposición adicional encomendaba al ejecutivo la elaboración de un nuevo EPIF que se ajustase al nuevo marco regulador. Finalmente, se descartaba la aplicación de la nueva normativa sobre el contrato predoctoral a las convocatorias vigentes.

El proyecto enviado al Congreso en mayo de 2010 apenas incluiría modificaciones en la regulación de la etapa de formación investigadora – la sustitución, a sugerencia de la FJI³⁷, del informe del director de tesis por uno de la comisión académica del programa o de la escuela de doctorado correspondiente para la renovación anual del contrato, el reconocimiento explícito de la finalización de esa etapa con la obtención del doctorado y el establecimiento de la entrada en vigor de los contratos predoctorales un año después de la de la propia ley. Por otro lado, en respuesta a las críticas de la COSCE³⁸, se introduciría una referencia explícita a la etapa postdoctoral (art. 19 del proyecto), ignorada en el segundo borrador, donde se utilizarían contratos laborales de duración determinada – sin especificar nada más; y se reduciría la duración del contrato de acceso a cinco años (COSCE 2010, 13-14).

La tramitación en la Cámara baja mantuvo la redacción inicial del proyecto en cuanto a los contratos predoctoral y de acceso. No obstante, en el último momento se introdujo – mediante una enmienda transaccional entre PP y PSOE³⁹ – un nuevo apartado en el artículo sobre modalidades contractuales (art. 19.5 del proyecto) según el cual las tareas de investigación realizadas en régimen de prestación de servicios por personal investigador no funcionario o laboral financiadas por programas de ayudas de las Administraciones Públicas “deberán requerir la contratación laboral del personal por parte de las entidades beneficiarias” – lo que, por tanto, implicaba la supresión de las becas como instrumento en los programas públicos destinados a financiar actividades de investigación.⁴⁰ En el trámite en el Senado, esta obligación de contratación se extendería a todos los programas “de ayudas a la investigación dirigidas al personal de

³⁷ La FJI formuló un amplio catálogo de comentarios y críticas al segundo borrador (véase FJI-Precarios, “Propuestas al Borrador del Anteproyecto de Ley de la Ciencia, Tecnología e Innovación. Documento presentado por la Federación de Jóvenes Investigadores en la reunión con el Secretario de Estado de Investigación del día 1 de marzo de 2010”. Fecha: 01/03/2010 (www.precarios.org/tiki-download_file.php?fileId=1207, disponible 31/07/2011). Por ejemplo, respecto a la regulación del contrato predoctoral, junto a la ya mencionada, también se criticaría el requisito exigido a los candidatos de tener el título de máster universitario o grado con más de 300 créditos y haber sido admitido en un programa oficial de doctorado – según la FJI, existían programas de máster de carácter investigador cuyas tareas no se diferenciaban de las de un doctorando, señalando además que, según la Carta Europea del Investigador, la carrera investigadora comenzaba en el postgrado; la dependencia de la renovación del informe del director de tesis; la referencia a la duración máxima del contrato; y el establecimiento de un límite salarial mínimo inferior al existente en los convenios colectivos de la categoría equivalente – del 55 por ciento en los dos primeros años, del 65 en el tercero y del 75 en el cuarto.

³⁸ Confederación de Sociedades Científicas de España (COSCE) “Informe sobre el borrador de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación”. Fecha: 11/03/2010.

³⁹ DS-Congreso de los Diputados, núm. 730, Comisión de Ciencia e Innovación, 16/03/2011.

⁴⁰ BOCG-Senado, núm. 37, Serie A, 25/03/2011.

investigación” (disposición adicional vigesimooctava).⁴¹ Este cambio sería aprobado en la vuelta del texto al Congreso y formaría parte del texto definitivo de la ley.

El siguiente cuadro recoge los preceptos de la versión finalmente publicada de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación⁴² con referencia a la situación de los investigadores en formación:

Cuadro 1. La formación de investigadores en la Ley de la Ciencia, la Tecnología y Innovación.

Artículo	Contenido
Artículo 20. Modalidades contractuales	Se recoge el ‘contrato predoctoral’ entre las modalidades contractuales específicas del personal investigador. En el apartado 20.4 se delimitan las etapas predoctoral y postdoctoral (a partir de la obtención de la titulación de doctorado)
Artículo 21. Contrato predoctoral	<p>“a) El contrato tendrá por objeto la realización de tareas de investigación, en el ámbito de un proyecto específico y novedoso, por quienes estén en posesión del Título de licenciado, ingeniero, arquitecto, graduado universitario con grado de al menos 300 créditos ECTS (European Credit Transfer System) o master universitario, o equivalente, y hayan sido admitidos a un programa de doctorado. Este personal tendrá la consideración de personal investigador predoctoral en formación.</p> <p>b) El contrato se celebrará por escrito entre el personal investigador predoctoral en formación, en su condición de trabajador, y la Universidad pública u Organismo de investigación titular de la unidad investigadora, en su condición de empleador, y deberá acompañarse de escrito de admisión al programa de doctorado expedido por la unidad responsable de dicho programa, o por la escuela de doctorado o posgrado en su caso.</p> <p>c) El contrato será de duración determinada, con dedicación a tiempo completo.</p> <p>La duración del contrato será de un año, prorrogable por períodos anuales previo informe favorable de la comisión académica del programa de doctorado, o en su caso de la escuela de doctorado, durante el tiempo que dure su permanencia en el programa. En ningún caso la duración acumulada del contrato inicial más las prórrogas podrá exceder de cuatro años.</p> <p>No obstante, cuando el contrato se concierte con una persona con discapacidad, el contrato podrá alcanzar una duración máxima de seis años, prórrogas incluidas, teniendo en cuenta las características de la actividad investigadora y el grado de las limitaciones en la actividad.</p>

⁴¹ Enmienda transaccionada entre los grupos parlamentarios de Entesa Catalana de Progrès (formado por los senadores del PSC, ERC, e IC-Verds) y del PP en el Senado. Véase DS-Senado, núm. 121, Pleno, 04/05/2011.

⁴² El texto definitivo fue aprobado por el Congreso el 12 de mayo de 2011 (DS-Congreso de los Diputados, núm. 245, 12/05/2011; BOCG-Congreso de los Diputados, núm. 80-23, Serie A, 31/05/2011. La ley sería publicada en el BOE el 2 de junio de 2011.

	<p>Ningún trabajador podrá ser contratado mediante esta modalidad, en la misma o distinta entidad, por un tiempo superior a cuatro años, salvo en el caso de las personas con discapacidad indicadas en el párrafo anterior para las que el tiempo no podrá ser superior a seis años.</p> <p>Las situaciones de incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo, maternidad, adopción o acogimiento, riesgo durante la lactancia y paternidad, suspenderán el cómputo de la duración del contrato.</p> <p>d) La retribución de este contrato no podrá ser inferior al 56 por 100 del salario fijado para las categorías equivalentes en los convenios colectivos de su ámbito de aplicación durante los dos primeros años, al 60 por 100 durante el tercer año, y al 75 por 100 durante el cuarto año. Tampoco podrá ser inferior al salario mínimo interprofesional que se establezca cada año, según el artículo 27 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.</p>
Disposición adicional segunda. Estatuto del personal investigador en formación.	Deber de elaboración de un nuevo EPIF adaptado a la Ley en el plazo de 2 años desde la entrada en vigor (esto es, como máximo el 2 de enero de 2014). El estatuto debe incluir las prescripciones establecidas para el contrato predoctoral.
Disposición adicional vigesimoctava. Programas de ayudas a la investigación dirigidas al personal de investigación	Eliminación de la utilización de las becas como instrumento en los programas de ayudas de investigación fuera del EPIF
Disposición transitoria cuarta. Programas de ayuda a la formación del personal investigador.	Deber de adaptación de los programas regulados por el EPIF al contenido del artículo 21. No deberán adaptarse las convocatorias activas en el momento de entrada en vigor.
Disposición final undécima. Entrada en vigor	<p>“Esta ley entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», a excepción de las siguientes disposiciones:</p> <p>a) El artículo 21 entrará en vigor al año de la publicación de esta ley en el «Boletín Oficial del Estado» [esto es, el 2 de junio de 2012]”</p>

De este modo, la nueva ley – a pesar de las críticas recibidas por parte de la FJI⁴³ –supondría la culminación del cambio sustantivo en la política de formación de investigadores, al eliminar definitivamente como instrumento la beca, que venía siendo utilizada desde los orígenes de la política a principios del siglo XX, consagrando su

⁴³ En el comunicado enviado por la Federación a los medios tras la aprobación de la ley, se señalaba que la ley “sigue presentando demasiadas carencias como para poder ser valorado positivamente por la FJI”. En concreto, en relación con la política de formación y perfeccionamiento, se criticaba la no aplicación de la nueva normativa a los programas vigentes, su entrada en vigor un año después de la de la ley – lo que significaba que “podrán convocarse becas de investigación hasta el año 2014” – y, sobre todo (“la gran decepción”) la configuración del contrato de acceso que, en lugar de un sistema de *tenure track*, quedaba convertido, según la FJI, en “un mero añadido a la larga cadena de contratos temporales que un investigador concatena durante su carrera profesional”. Véase FJI, “La Ley de la Ciencia deja a los investigadores un sabor amargo”, fecha: 13/05/2011 (<http://www.precarios.org/article240>, disponible 31/07/2011).

sustitución por contratos laborales (que entrará en vigor el 2 de junio de 2012)⁴⁴ y poniendo fin al ciclo de cambio comenzado en el año 2000.

⁴⁴ Las últimas convocatorias anuales '2+2' FPI y FPU se publicaron en el BOE, respectivamente, el 2 de febrero y el 10 de mayo de 2012, por lo que los primeros contratos predoctorales no se pondrán en marcha, al menos, hasta pasado mediados de 2013.

CONCLUSIONES

El objeto de esta tesis era describir y explicar los procesos de cambio acontecidos en la política de formación de investigadores en el período 1999-2006. Desde un punto de vista sustantivo, se trataba de cubrir un vacío existente en la (ya de por sí escasa) literatura sobre formación de investigadores en España, analizando los procesos políticos subyacentes a su diseño y gestión, así como mostrar una imagen de conjunto sobre su proceso de desarrollo y la configuración institucional. En el plano teórico, esta tesis ha servido también para ilustrar las posibilidades de utilización del marco teórico-conceptual expuesto en el capítulo 2.

A propósito de este marco, de carácter procesualista (Barzelay y Gallego 2006), con él se pretende superar los problemas que, en relación con la explicación de las dinámicas de estabilidad y cambio en las políticas públicas, aparecen en los principales enfoques teóricos sobre este tema disponibles en la literatura durante las dos últimas décadas (teoría de las corrientes múltiples, marco de la coalición promotora y teoría del equilibrio discontinuo). Utilizando como base los conceptos desarrollados por Ostrom y sus colaboradores en su marco para el ‘análisis y el desarrollo institucional’ (IAD) (Kiser y Ostrom 1982; Ostrom 1990; 1999a; 2005; Ostrom *et al.* 1994), el marco teórico propuesto reconstruye los elementos centrales de los enfoques de referencia, identificando dos mecanismos típicos que explican la estabilidad de las políticas (retroalimentación positiva y negativa institucionalmente inducidas) y tres de cambio (endógeno, expansión del conflicto e impacto exógeno). A partir de estos mecanismos típicos es posible analizar secuencias de cambio más complejas, que impliquen la intervención o la concatenación de varios de ellos.

El funcionamiento del marco teórico ha sido ilustrado en el análisis del proceso de configuración de la política de formación de investigadores desde sus inicios a principios del siglo XX, (capítulo 3) y los cambios acontecidos en la política de formación de investigadores entre 2000 y 2006 (capítulos 4 a 7). En el capítulo 3 se mostró la evolución de la política a lo largo de un siglo, identificando la naturaleza y alcance de los cambios experimentados, así como los elementos del diseño que han permanecido estables en el tiempo, y que constituyen la base de referencia para evaluar el alcance y la sustantividad las transformaciones ocurridas a partir de 2000. Este núcleo de la política, sobre el que existió un consenso continuado entre los responsables del subsistema y la profesión académico-investigadora, estaría formado por: 1) la *justificación* de la política como instrumento para el fomento del desarrollo social y económico; 2) una serie de *asunciones* subyacentes, vinculadas a la concepción normativa de la ciencia académica, acerca de la autonomía de la profesión científico-académica para determinar las condiciones de acceso a la misma, la primacía en el proceso formativo de los aspectos informales y la consideración de los investigadores no doctores como ‘estudiantes’; 3) otros elementos del diseño que reflejan esas asunciones, como a) la limitación de la intervención pública a los aspectos externos de la formación – ayudas económicas y regulación del doctorado – b) determinación del contenido del proceso formativo por los miembros de la profesión académico-investigadora; c) utilización de la subvención económica (beca/pensión) como instrumento para el sostenimiento de la actividad formativa; d) concesión de las ayudas según criterios fundamentalmente meritocráticos – si bien, en algunos momentos se emplearon otros, como los ingresos o la adscripción política; e) establecimiento de

fórmulas de control durante el disfrute de la ayuda y a posteriori – principalmente, memorias de actividad.

Este núcleo central de la política se mantendría estable durante un siglo. En los capítulos 4 a 7 se han analizado los procesos de cambio en la política producidos entre 2000 y 2006, donde quebrarían (al menos, parcialmente) varios de los elementos sobre los que se asentaba el consenso mantenido en torno a ese núcleo. El punto de partida serían las protestas de los investigadores en formación, iniciadas en 1999 y que desembocarían en la creación de la FJI-Precarios en 2000. Las acciones llevadas a cabo por esta organización (tanto en la arena pública como en el plano institucional) a partir de ese año con el objeto de lograr acceso a los responsables públicos y presionar por la sustitución de las becas como instrumento por contratos y, en consecuencia, el reconocimiento de la condición productiva de los investigadores en formación, constituirían el detonante de los procesos de cambio que se darían en los siguientes años.

En el capítulo 4 se ha analizado la activación de esos procesos, coincidente con el descubrimiento y definición del problema por parte de los afectados y el subsiguiente y exitoso proceso de movilización y organización, mientras que en el capítulo 5 se ha abordado el despliegue de la estrategia de expansión del conflicto por la FJI, con la que, gracias a la colaboración de otros participantes, se lograría en muy poco tiempo (a finales de 2000, apenas un año desde el comienzo de la movilización) que el asunto entre en la agenda de los responsables de la política en el nivel estatal. Por su parte, el capítulo 6 se ha centrado en las medidas desarrolladas por los responsables de la política para frenar la expansión del conflicto, así como en los procesos de generación de nuevas alternativas acontecidos en el seno de foros creados como parte de aquellas medidas. En ellos surgiría la idea del diseño ‘2+2’, que se convertiría en punto focal en el proceso de cambio del modelo de formación investigadora. El capítulo también se detiene en los procesos de aprendizaje y la evolución de las preferencias de los distintos participantes a lo largo del tiempo. En el capítulo 7, por último, se han analizado los principales procesos de cambio sustantivo que afectaron a la política de formación de investigadores entre 2000 y 2006 – la gestación del Estatuto del Becario de Investigación, aprobado en 2003, la difusión del modelo ‘2+2’ y otros diseños que implicaban la ruptura con el tradicional basado en la beca en varias comunidades autónomas, y la generalización del ‘2+2’ que supondría la aprobación del Estatuto del Personal Investigador en Formación, en 2006.

En las siguientes páginas se resumen las principales conclusiones extraídas a lo largo de este trabajo sobre la explicación de las dinámicas de estabilidad y cambio en las políticas públicas. Estas conclusiones no deben interpretarse como generalizaciones teóricas, sino más bien como una serie de proposiciones inferidas a partir de la interacción entre el marco teórico propuesto y su aplicación al caso analizado, que aspiran a servir de base para y ser testadas en posteriores estudios.

1) ¿Qué cambia cuando cambian las políticas públicas?

En el capítulo teórico se señalaba éste como uno de los principales problemas en los enfoques de referencia. Como respuesta, en el marco teórico-conceptual propuesto se tomaba el diseño de la política como ‘variable dependiente’, afirmando que el cambio en las políticas públicas podía ser evaluado al analizar las variaciones que se producen a

lo largo del tiempo en los componentes observable de ese diseño – metas y problemas a resolver, población objetivo, agentes y estructuras de implementación, instrumentos, reglas, justificaciones y asunciones.

Evidentemente, a esta opción pueden plantearse objeciones. Una es, por ejemplo, la de por qué no centrarse en los cambios que se producen en los resultados últimos de la política (*policy outcomes*) y no sólo en el producto que son los diseños (*policy outputs*). La respuesta aquí sería que el diseño permite centrar el análisis en los procesos de definición y decisión de la política, que son los verdaderos focos de atención de los estudios sobre la ‘estabilidad’ y ‘cambio’ en las políticas. Los ‘resultados’ dependen de más elementos aparte de lo que sucede en el proceso de la política propiamente dicho (por ejemplo, factores del entorno sociocultural o medio biofísico que influyen en los resultados de la política). Por tanto, un cambio en los resultados no tiene por qué necesariamente obedecer a un cambio de la política en sí (esto es, en su formulación específica, en su ‘diseño’). De manera equivalente, los cambios en el diseño pueden no producir cambios en los resultados últimos.

A lo largo de esta tesis se ha demostrado cómo tomar el diseño de la política como *explanandum* permite seguir los procesos de cambio que ésta experimenta en el tiempo, así como localizar en qué elementos de la política ocurren esos cambios – o, por el contrario, cuáles de esos elementos presentan una mayor propensión a permanecer estables. En este sentido, un hallazgo central ha sido la identificación de un núcleo en el diseño de la política mencionado en las páginas anteriores, y presente desde las primeras convocatorias de pensiones a principios del siglo XX. Otros elementos del diseño – principalmente, poblaciones objetivo, agentes y estructuras de implementación, reglas – cambiarían a lo largo de las décadas, mientras que los componentes del núcleo central perduraron hasta que se iniciaron los procesos analizados en el estudio de caso.

2) ¿Qué tipo de cambio?

El foco en los diseños como *explanandum* abre la puerta también para solucionar otro de los problemas clave en los enfoques sobre las dinámicas en el proceso de las políticas públicas, en este caso la cuestión sobre el alcance o amplitud del cambio. Como se expuso en el capítulo teórico, los enfoques de referencia – particularmente, el ACF y la PET – pretendían dar cuenta tanto de los cambios incrementales como de los sustantivos. También se mostró los problemas que la determinación del alcance del cambio tenía. En el caso del ACF, la identificación del tipo de cambio con el nivel de creencias afectado – secundarias para los cambios incrementales, núcleo de creencias de la política para los cambios no incrementales – chocaba con dos problemas. En primer lugar, con el problema de la determinación de qué elementos formaban parte del núcleo central de creencias. Como se ha visto en el estudio de caso, la utilización de la beca como instrumento – considerado como un ‘aspecto secundario’ por el enfoque de la ACF – constituía parte esencial del núcleo de la política de formación de investigadores que se mantuvo estable desde sus comienzos. Esta centralidad puede explicarse con el concepto, introducido también en el capítulo teórico, de los diseños de políticas como ‘configuraciones de significado’. En este sentido, la utilización de la beca como instrumento estaría directamente conectada con las asunciones básicas subyacentes a la política (fundamentalmente, la idea de los investigadores en formación como estudiantes fuera de la profesión académico-investigadora), a su vez ligadas, como se demostró en los capítulos anteriores, a las creencias e intereses de los actores que han

dominado la formulación de la política a lo largo del tiempo, la mayoría miembros de la profesión académica-investigadora y socializados en la visión tradicional normativa de la formación investigadora descrita en el primer capítulo.

En cuanto a los otros enfoques de referencia, como también se señaló en el capítulo teórico, Kingdon en su enfoque de las corrientes múltiples asume explícitamente (1995, 81) – y el PET, de manera implícita – que la determinación del tipo de cambio (incremental o sustantivo) constituye un ejercicio dependiente de la evaluación contextual de las variaciones de la política tanto a lo largo del tiempo como, eventualmente, en comparación con otras políticas. En relación con esta cuestión del marco temporal del cambio, el ACF presenta explícitamente la necesidad de evaluar los cambios sustantivos en un plazo de diez años.¹

A lo largo del este trabajo, sin embargo, se ha mostrado que resulta difícil encuadrar el desarrollo de una política exclusivamente dentro de un tipo único de cambio. Por el contrario, el análisis a lo largo del tiempo de una política puede revelar la convivencia de diferentes patrones o tipos de cambio – sustantivo o incremental, o con cualquiera de los distintos tipos elaborados en la literatura al combinan alcance y *tempo*.²

Confirmando el carácter contextual del cambio, el caso estudiado muestra que lo que sea el núcleo básico de la política (con lo que habitualmente se asociaría el cambio sustantivo) no está identificado a priori con elementos específicos del diseño – como se sostiene en el ACF o en el enfoque seminal de Hall (1989; 1993) quien, al distinguir entre cambios ‘paradigmáticos’ y ‘normales’, asocia los primeros a cambios en objetivos, instrumentos y calibraciones, mientras que los cambios ‘normales’ afectarían a estos dos últimos elementos. Cuál sea ese núcleo depende de la configuración de significado que en cada política presenta a partir de la combinación de los diferentes elementos del diseño. De este modo, los cambios experimentados por la política de formación de investigadores en el período analizado en el estudio de caso pueden considerarse como sustantivos, en tanto que afectan al núcleo esencial de la política identificado en el capítulo 3. Precisamente, es interesante que uno de los elementos de ese núcleo sea el instrumento utilizado – la beca – considerado un componente secundario por otros esquemas teóricos y, cuyo cambio, por tanto, no se considera sustantivo. Esta centralidad del instrumento se debe no a su propia naturaleza, sino a su papel en la configuración de significado subyacente al diseño de la política.

Además, el análisis del desarrollo de la política efectuado en el capítulo 3 ha mostrado cómo a lo largo de los años se produjeron otros cambios sustantivos en la política que afectaron a elementos que también habían permanecido estables por largos períodos de tiempo – y, por tanto, formaban parte del núcleo de la política. Por ejemplo, la puesta en marcha del Plan FPI en 1968 supuso la asunción de la política de formación de investigadores como herramienta central de la política científica desarrollada por el régimen franquista – hasta ese momento, con excepción de las becas del CSIC, las

¹ Esta es una cuestión que otros autores han tratado con mayor atención, elaborando tipologías de cambio institucional o en las políticas que combinan ambas dimensiones. Véase, por ejemplo, Streeck y Thelen 2005; Howlett y Cashore 2009; Mahoney y Thelen 2010.

² Con esta perspectiva coinciden Pollit y Bouckhaert (2009, 152) quienes, metafóricamente, equiparan el desarrollo de una política al movimiento de un automóvil a lo largo de un viaje, con momentos de avance rápido, lento, paradas momentáneas, etc.

medidas de fomento de la formación investigadora se había considerado parte de la política de igualdad de oportunidades en el ámbito universitario. También pueden considerarse como sustantivos la priorización estratégica establecida por el primer gobierno socialista y que se consolidaría en el Plan Nacional de I+D. También pueden considerarse sustantivos algunos de los cambios introducidos en la convocatoria FPI de 1982, como el incremento del estipendio de las becas en casi un 60 por ciento, la prolongación de la duración máxima de tres a cuatro años, o la introducción por primera vez de un seguro médico para los beneficiarios.

3) Componentes conceptuales en la explicación

Otro de los puntos débiles de los enfoques de referencia señalados en el capítulo teórico era el carácter incompleto de los procesos causales generativos utilizados para explicar las dinámicas en las políticas públicas. En concreto, se identificaron tres problemas principales: la escasa atención prestada a los microprocesos (principalmente, los procesos relacionados con la superación del problema de la acción colectiva – organización, movilización y cooperación); el tratamiento excesivamente genérico de las instituciones; y la débil articulación teórica de las relaciones entre el subsistema y su entorno. El marco teórico-conceptual propuesto permite afrontar estos problemas, fundamentalmente mediante la utilización como basamento teórico del IAD de Ostrom y colaboradores. A continuación se detallan algunos aspectos relacionados con este punto.

3.1) Microprocesos, motivaciones y agentes

En el capítulo teórico se señaló cómo tanto el MS como la PET no prestaban atención a las dinámicas de construcción de las demandas y los problemas de acción colectiva y coordinación entre los participantes durante el proceso de cambio en las políticas, mientras que el ACF – sólo después haber sido criticado en este sentido – abordaría estos problemas, si bien desde una perspectiva centrada en el papel de las creencias como base de cualquier cooperación. En contraste, el marco teórico-conceptual propuesto asume la necesidad de explicar estos procesos de manera adecuada, como resultado de la interacción de los distintos participantes, quienes tienen sus preferencias y creencias sobre la configuración de la situación de acción y su entorno, en el marco de una determinada estructura institucional (reglas).

En este sentido, la estabilidad en las políticas y los mecanismos que la hacen posible (véase más abajo) son explicados en función de los comportamientos generados por las estructuras de incentivos y los efectos cognitivos resultantes del marco institucional de la política. Por otro lado, el estudio de caso (capítulo 4) demuestra el papel central de los procesos de organización y movilización iniciales a la hora de explicar el éxito de la FJI en la expansión del conflicto (por ejemplo, en comparación con episodios de protesta en las décadas anteriores).

También, la atención a los microprocesos es esencial a la hora de entender los patrones de cooperación que se dan entre los distintos participantes. En este sentido, frente al antes mencionado énfasis del ACF en el papel de las creencias – es decir, de la ‘lógica de lo apropiado’, usando los términos de March y Olsen (1989) –, el estudio de caso ha demostrado la necesidad de tomar en consideración la interacción que se produce entre esta lógica y motivaciones de tipo instrumental (‘lógica de las

consecuencias esperadas'). Esto ha quedado evidenciado en el capítulo 6, donde, por ejemplo, se mostró que, si bien el apoyo de IU o CCOO a la FJI descansaba fundamentalmente en una coincidencia entre las ideas programáticas de aquellas organizaciones y las reivindicaciones de la Federación, también existían motivos de tipo estratégico (utilización del problema de los investigadores en formación como recurso para oponerse a la política gubernamental). En sentido contrario, si bien el apoyo del PSOE, CiU o, incluso a partir de 2004, del PP dependía más de razones instrumentales (la posibilidad para utilizarlo políticamente en contra del Gobierno en cada una de las arenas involucradas – estatal o autonómicas), su alcance estaba limitado o condicionado por el grado más o menos amplio de coincidencia de las creencias sobre la política de estos partidos o, incluso, de los miembros de éstos encargados de lidiar con el asunto, con las posiciones mantenidas por la FJI.

Esta mención a individuos concretos y sus motivaciones lleva necesariamente a referirse al papel desempeñado por los agentes en los procesos. Si bien, como se señalará a continuación, el componente institucional (reglas, normas) resulta esencial a la hora de entender el comportamiento de los distintos participantes en el proceso, no hay que olvidar la importancia del elemento agencial. Es aquí donde, una vez más, se refleja las ventajas de usar el IAD como cimiento conceptual, en tanto enfoque institucionalista centrado en el agente (Scharpf 1997). La influencia decisiva de los agentes queda evidenciada de sobra a lo largo de los distintos capítulos empíricos, desde el papel desempeñado por los emprendedores organizacionales en el surgimiento de la protesta y la creación de una estructura organizativa que la articule y le dé continuidad en el tiempo (capítulo 4), pasando por la influencia de los relevos en los responsables del subsistema en el proceso de elaboración del Estatuto del Becario de Investigación o la adopción del diseño '2+2' (capítulo 7) o la mayor o menor receptividad de un partido a las demandas de la FJI (capítulo 6), hasta el rol fundamental que en la expansión del conflicto en las arenas parlamentarias desempeñado por determinados individuos (capítulo 6).

3.2) El papel de las instituciones

Este era otro de los puntos problemáticos en los enfoques de referencia y que el IAD, por su orientación explícitamente institucionalista, contribuía a corregir. Si, como se acaba de señalar, el papel de los agentes resulta clave en la explicación, no hay que olvidar que éstos actúan en contextos delimitados por reglas formales e informales, así como por normas más o menos interiorizadas. De manera general, el contexto institucional constituye el 'campo de juego' al que los actores deben adaptar sus estrategias. Por ejemplo, en el capítulo 5 se mostró cómo la FJI cuidó desde el primer momento que sus acciones se ajustasen a las normas informales que rigen la atención de los medios de comunicación sobre lo que se considera noticiable. Además, como se ha expuesto en los capítulos 3 y 5, las reglas formales son un elemento importantísimo a la hora de explicar la estabilidad de la política a lo largo del tiempo, tanto por su capacidad para proteger el núcleo de decisión del subsistema de injerencias externas (véase más abajo el mecanismo de retroalimentación negativa institucionalmente inducida) como a la hora de generar incentivos para los participantes, de manera que éstos no sientan la necesidad de cuestionar el statu quo vigente (mecanismo de retroalimentación positiva institucionalmente inducida). También, en el estudio de caso ha quedado patente cómo las reglas institucionales pueden actuar como elementos facilitadores del cambio, como se ha visto en el capítulo 5 al examinar el papel de las reglas parlamentarias en la

expansión del conflicto, o cómo la estructura institucional del Estado facilita dicha estrategia (véase el siguiente apartado).

Junto con lo anterior, las instituciones desempeñan el papel de entornos de socialización que influyen en los procesos cognitivos de los actores y en su percepción de la realidad. El ejemplo más claro es el efecto que el propio diseño de la política de formación sobre los responsables socializados en esta y normalidad con la que éstos percibían la utilización de la beca como instrumento (capítulo 3).

3.3) Las relaciones entre el subsistema y su entorno

Como ha podido constatarse en los capítulos anteriores, lo que sucede en otras arenas externas al subsistema puede tener un impacto decisivo en el proceso de cambio en la política. Esto era, sin embargo, algo que los enfoques de referencia apenas si tenían en consideración (algo reconocido, por ejemplo, por los propios autores del ACF [Jones y Jenkins-Smith 2009]). El marco teórico conceptual propuesto en esta tesis permite también resolver este problema y especificar cómo las influencias exógenas procedentes de otras arenas de acción se transmiten al subsistema, gracias a la utilización del IAD y el papel central que este marco da a las relaciones entre distintos niveles de análisis (constitucional, acción colectiva y operacional), así como la posibilidad que ofrece de considerar los resultados en arenas de acción externas como *inputs* para el subsistema y viceversa.

De este modo, en aquéllas situaciones donde la interacción entre el subsistema y otras arenas de acción (externas e internas) es relevante a la hora de explicar los cambios, la unidad de análisis se amplía más allá del subsistema, abarcando el *espacio de políticas* formado por el conjunto de arenas interconectadas. En el estudio de caso ha podido apreciarse cómo los procesos de cambio en la política de formación de investigadores ocurridos en los primeros años del siglo XXI implican una conexión entre múltiples arenas, no sólo los distintos subsistemas de decisión existentes (estatales y autonómicos), sino también otras arenas de acción, como las parlamentarias (también, estatales y autonómicas), la arena público-mediática (con sus propias reglas del juego), la de las relaciones laborales, la arena de la Unión Europea o la de las relaciones intragubernamentales.

Los resultados de las interacciones entre los participantes en estas arenas (que pueden ser completamente ajenos a los procesos vinculados a las dinámicas de cambio en la política) influyen en el subsistema (bien en su estructura institucional, bien en la estructura de la situación de acción) a través de lo que en el marco teórico conceptual se ha denominado procesos de *permeabilidad intersubsistémica*. Esta permeabilidad – que puede conllevar tanto procesos institucionales como cognitivos – se manifiesta en las conexiones verticales (relaciones jerárquicas institucionalizadas) u horizontales (basadas en interdependencias funcionales u homomorfismos estructurales) existentes entre el subsistema y otras arenas de acción. En cierto sentido, puede interpretarse la estabilidad de una política como resultado de la anulación o minimización de esa permeabilidad.

Muestras de permeabilidad vertical en el estudio de caso son, por ejemplo, el control ejercido por los diferentes gobiernos (estatales y autonómicos), a través de la estructura del partido que los sostiene, sobre las posiciones de los grupos parlamentarios

de los que depende su mayoría; la ampliación de la población objetivo de los distintos programas de becas en 1994 a los ciudadanos de otros Estados miembros de la UE como consecuencia de la aprobación del TUE, o la propia asunción por parte del MCYT de la tarea de estudiar la situación de los becarios de investigación en cumplimiento de la moción de CiU en el Senado aprobada en diciembre de 2000.

En cuanto a los fenómenos de permeabilidad horizontal, el estudio de caso ha mostrado su indudable relevancia para el desarrollo de los procesos de cambio. En algunos casos, esta permeabilidad horizontal está basada en la existencia de interdependencias funcionales o el solapamiento de participantes interesados en diferentes arenas de acción. Así sucedió con difusión del problema en las arenas parlamentarias autonómicas – donde destaca, sobre todo, aparte de la labor coordinada de las distintas organizaciones locales de la FJI, el trabajo emprendedor del empleado de IU Santiago González (capítulo 5); o la difusión del diseño ‘2+2’. En otras ocasiones, la permeabilidad se produce sin la necesidad de existencia de relación directa entre las arenas o solapamiento, sino simplemente a partir de la existencia de similitudes estructurales entre las arenas de acción. Esto pasó durante 2001 con la introducción de mejoras en la política por varias comunidades autónomas donde no hubo una expansión del conflicto, en paralelo a lo que hacían otras autonomías donde el asunto había entrado en la agenda a raíz de la movilización de la FJI o la labor de otros actores (capítulo 6). También se explica por este tipo de permeabilidad la difusión del diseño ‘2+2’ a partir de 2002, como es el caso de Cataluña, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana o Madrid. Aquí no se incluye a Andalucía ni a Extremadura, comunidades donde la adopción fue ‘impuesta’ tras la adopción del modelo por el PSOE, partido gobernante en ambas regiones (capítulo 7).

3.4) Complejidad, incertidumbre y contingencia

En el capítulo teórico también se indicó que la complejidad era una característica inherente a las dinámicas de estabilidad y cambio en las políticas públicas. En este sentido, una de las razones dadas para argumentar la utilización del IAD como base del marco teórico conceptual propuesto en el capítulo 2 era su capacidad para abordar esta complejidad, haciéndola inteligible pero sin eliminar de la explicación ninguno de los factores necesarios para dar cuenta de manera adecuada de los fenómenos analizados.

A lo largo del caso analizado ha quedado evidenciada esta utilidad del IAD y su configuración conceptual (Capítulo 2) como marco para situar la complejidad de los procesos comprendidos en el episodio analítico que constituye el núcleo de esta tesis. Éstos involucran a una pluralidad de *participantes* (FJI, responsables gubernamentales y universitarios, partidos, sindicatos, medios de comunicación), que operan dentro de diferentes *arenas de acción* (subsistemas estatales y autonómicos, arenas parlamentarias, de las relaciones laborales, arena público-mediática) delimitadas por *reglas* y normas que condicionan las posibilidades de actuación de los participantes, pero que en modo alguno determinan su capacidad, mediante la utilización de las facultades propias de la condición de *agentes racionalmente limitados*, para innovar y desarrollar interactivamente nuevos cauces de acción estratégica y de comprensión de la realidad en la que intervienen, construyendo y/o redefiniendo sus preferencias a lo largo del tiempo, así como las propias condiciones de la *situación de acción*. Por otro lado, los procesos dentro de esas arenas de acción se ven afectados también por la influencia de factores exógenos, bien en las condiciones materiales o culturales (por ejemplo, la

percepción social de la ciencia), pero también en otras arenas de acción externas – otros subsistemas o en el nivel macropolítico (principalmente, cambios de gobierno o en su personal).

Esta complejidad en las dinámicas de las políticas públicas implica que la incertidumbre constituye un aspecto inherente a los fenómenos estudiados. Como muestra más evidente, nadie podía prever, a mediados de 1999, que una carta de protesta hecha circular por una becaria desembocaría, menos de siete años después, en una reconfiguración sustantiva de la política de formación de investigadores en España. Tampoco era esperable que, en apenas año y medio, la situación de los investigadores en formación entraría en la agenda del Gobierno central y de la mayoría de los autonómicos. Por otro lado, la complejidad de factores intervinientes y la incertidumbre inherente a los procesos estudiados supone también que cualquier explicación causal que se quiera darse de los mismos es necesariamente contingente, dependiente de la cadena específica de eventos que la conforman. Sobre los mecanismos o procesos causales generativos trata el siguiente epígrafe.

4) *¿Qué explica las dinámicas de estabilidad y cambio en las políticas?*

Uno de los objetivos del marco teórico-conceptual propuesto en esta tesis era ofrecer una solución a las insuficiencias explicativas detectadas en los enfoques de referencia, con la intención de servir de base para la explicación tanto de la estabilidad como del cambio en las políticas. Teniendo en cuenta lo que se ha dicho en el apartado anterior, dicha explicación debe tener en cuenta la complejidad del fenómeno estudiado, al tiempo que tratar de hacerla manejable. En este sentido, la opción tomada ha sido la de identificar teóricamente una serie de mecanismos (entendidos como procesos causales generativos) (Goldghorpe 2001) tipo, que servirían de base para la construcción, en su caso, de secuencias causales más complejas. A continuación se muestran las principales conclusiones acerca de los mecanismos en funcionamiento en el caso estudiado.

4.1) *Mecanismos de estabilidad*

En cuanto a por qué las políticas permanecen estables a lo largo del tiempo, de los tres enfoques de referencia, sólo el PET aborda la explicación de manera explícita, fundamentándola en las barreras institucionales creadas en torno a la formulación de las políticas en el seno de los monopolios de políticas y en el efecto disuasorio para la atención del público y otros actores externos generado por la imagen positiva proyectada de la política. El primero de los mecanismos de estabilidad – *retroalimentación negativa institucionalmente inducida* – está claramente inspirado en la explicación de Baumgartner y Jones, subrayando el papel clave que desempeñan en la explicación de la continuidad en las políticas las reglas que protegen el núcleo de decisión de la política de la injerencia de actores disconformes, y los discursos (imágenes positivas) que dificultan, en su caso, la tarea de expansión del conflicto por parte de aquéllos. El ejemplo más claro es el de la JAE, cuya autonomía institucional aisló la política de pensiones de las injerencias ministeriales durante prácticamente treinta años (capítulo 3). Por otra parte, dentro de este mismo mecanismo, otro factor que contribuiría a esa estabilidad sería la naturaleza de la propia política, su baja visibilidad política y pública – dentro de la, ya de por sí, baja visibilidad de la política científica – y las dificultades para cualquier actor descontento con la política para

organizarse y promover los cambios, tal como sucedió durante las décadas de 1970 y 1980 con las protestas de los investigadores pre y postdoctorales del CSIC (capítulo 3).

La estabilidad de la política también se explica por la actuación complementaria del mecanismo de *retroalimentación positiva institucionalmente inducida*. Por un lado, el diseño tradicional de la política estimulaba la conformidad mediante la generación de incentivos positivos para las poblaciones objetivo. De acuerdo con el modelo del contrato implícito de la ciencia, contribuía al ciclo de credibilidad de los investigadores que asumían la función de formadores, y abría la puerta a la carrera científica a los investigadores en formación. Por otro, la política actuaba como medio de socialización en las normas y valores de la ciencia académica que el diseño asumía y reproducía – sobre todo la creencia en la condición no productiva de los investigadores en formación. Esto contribuyó a alimentar un consenso implícito entre la mayor parte de la profesión científico-académica y los responsables (en muchas ocasiones miembros también de esta profesión) sobre el núcleo del diseño de la política que haría posible que éste permaneciera inalterado durante un siglo.

Los problemas que afectaron al funcionamiento de este segundo mecanismo durante las décadas de 1980 y 1990– particularmente debido a la erosión del contrato implícito – sería uno de los factores que facilitaría el éxito de la protesta de los investigadores en formación que comenzaron a organizarse a finales de 1999, y que sería el detonante de los cambios analizados en el estudio de caso. Los siguientes apartados se refieren a los mecanismos subyacentes a esos cambios.

4.2) Mecanismos de cambio

En el capítulo teórico se apuntó también, dentro de los problemas de los enfoques de referencia, cómo éstos enfatizaban al explicar el cambio sustantivo en las políticas un vector causal particular – a saber, cambios en el entorno (en la corriente de los ‘problemas’ y en la de la ‘política’) en el caso del MS, la expansión del conflicto en el PET, y el aprendizaje y los impactos exógenos en las primeras versiones del ACF.³ En consonancia con lo afirmado en un apartado anterior, la complejidad de las dinámicas de las políticas públicas implica la posibilidad de que los cambios obedezcan a cualquiera de esos vectores causales, incluso de que las secuencias explicativas involucren a más de uno. En este sentido, el estudio de caso ilustra el funcionamiento de los tres mecanismos básicos de cambio – endógeno, expansión del conflicto e impactos exógenos – y cómo éstos pueden interactuar y combinarse para dar cuenta de los más recientes procesos de cambio en la política de formación de investigadores.

a) Cambio endógeno

Es el mecanismo de cambio predominante a lo largo de todo el período analizado. Esto resulta poco sorprendente, dado que la mayor parte de las decisiones sobre el diseño de la política son adoptadas en el seno de los subsistemas implicados. Las razones son las antes aducidas cuando se ha explicado la estabilidad en las políticas – el control institucional de los responsables de la política sobre el proceso de decisión y su aislamiento respecto a las injerencias externas. Hasta 2000 (capítulo 3), buena parte

³ Recuérdese que en las últimas versiones (Sabatier y Weible 2007) el ACF incorporaba otros vectores causales (impactos endógenos y acuerdos negociados) para explicar el cambio sustantivo, si bien no quedaban desarrollados teóricamente. Véase el capítulo 2.

de estos cambios endógenos reflejarían lo que puede considerarse el funcionamiento ‘normal’ de la política, resultado de ajustes en el diseño como consecuencia de procesos de aprendizaje interno para solventar fallos detectados en la política, o cambios de naturaleza incremental en los recursos presupuestarios disponibles. No obstante, algunos de estos cambios endógenos serían también de calado sustantivo, tal y como se ha señalado antes en relación a la puesta en marcha del Plan FPI en 1968.

Entre 2000 y 2006 la mayoría de decisiones sobre cambios en la política⁴ – desde las mejoras en las condiciones de las becas FPI en la convocatoria de 2001 hasta la aprobación del EPIF en 2006, pasando por la adopción del diseño ‘2+2’ por varias comunidades autónomas – serían también adoptadas dentro de los respectivos subsistemas estatales y autonómicos. No obstante, pese a su carácter endógeno, la explicación de estas decisiones, resultado de procesos de reajuste y aprendizaje en el seno de los subsistemas, no puede desligarse de la intervención de los otros mecanismos de cambio, sobre todo del de expansión del conflicto.

b) Expansión del conflicto

El estudio de caso de los cambios acontecidos en la década de 2000 ha mostrado cómo el proceso fue activado por la estrategia de expansión del conflicto impulsada por la FJI, como única forma de superar las barreras (institucionales y cognitivas) de los diferentes subsistemas y conseguir que sus demandas fuesen atendidas por sus responsables. En este sentido, como se ha mostrado en los capítulos 5 a 7, la expansión del conflicto conseguiría – en sintonía con lo teorizado por Baumgartner y Jones (1993) en el PET – situar y mantener el asunto en la agenda de los responsables públicos involucrando a actores de arenas externas, más concretamente a través de las arenas parlamentarias estatales y de algunas autonómicas.

Un aspecto evidenciado en el análisis de la expansión del conflicto ha sido la importancia de los momentos iniciales del proceso. Como se ha señalado en el capítulo teórico, el surgimiento y definición inicial del problema, así como los procesos de organización y movilización necesarios para una exitosa expansión del conflicto son tomados como ‘algo dado’ por los enfoques de referencia. Sin embargo, como se ha mostrado, una adecuada comprensión y explicación de los procesos de cambio requiere, en primer lugar, dar cuenta de cómo se forman las preferencias y demandas de los proponentes del cambio y su evolución en el tiempo. De este modo, en el caso estudiado, cabe aventurar que el devenir del proceso hubiese sido muy diferente si, en lugar de en términos sociolaborales (equiparación en derechos laborales de los investigadores en formación con el resto), el problema hubiese sido planteado principalmente desde otro ángulo, bien desde el desarrollo de una carrera posterior, la calidad del proceso formativo o en relación únicamente a los ingresos percibidos por los becarios. Así, la definición inicial del problema en términos sociolaborales influirá en las posiciones y alternativas propuestas por la FJI y el resto de participantes, así como en sus interacciones. En el capítulo 6, por ejemplo, se expuso las tensiones surgidas en el seno de la FJI en torno a la aceptación del diseño ‘2+2’, y cómo éstas derivaban directamente de la interpretación del marco inicial de acción colectiva por parte de los miembros de esta organización.

⁴ A excepción de aquellas decisiones impuestas desde otras arenas, como el estudio de la situación de los investigadores en formación tras la aprobación de la moción del grupo parlamentario de CiU en noviembre de 2000, y que marcaría la entrada del asunto en la agenda gubernamental.

El modo en que los actores proponentes del cambio superan los problemas de acción colectiva constituye también un aspecto que los enfoques de referencia no abordan. Sin embargo, como se ha mostrado en el capítulo 4, este es también un aspecto importante en la explicación de la expansión del conflicto, en tanto que permite también dar cuenta de las condiciones de éxito o fracaso de este mecanismo. Así, en el estudio de caso, por qué la protesta de los investigadores en formación iniciada en 1999 consiguió mantenerse en el tiempo, mientras otros intentos anteriores habían fracasado en este punto, constituye una cuestión que es necesario responder si se quiere explicar adecuadamente los cambios en el diseño de la política acontecidos entre 2000 y 2006. Por otro lado, la forma organizativa adoptada por los proponentes del cambio, también es importante a la hora de comprender las decisiones y estrategias adoptadas, así como la propia estabilidad de los procesos de movilización. Un claro ejemplo es cómo el carácter asambleario de la FJI – resultado de las condiciones iniciales de movilización en torno a la red constituida inicialmente sobre la base de la lista de correo – condicionaba el proceso de toma de decisiones de la organización, tal y como se demostró durante el proceso negociador del acuerdo sobre el EPIF entre la FJI y la SEUI en 2006 (capítulo 7).

Mediante la expansión del conflicto, los proponentes del cambio buscan atraer la atención de aliados potenciales que puedan trasladar el asunto a otras arenas de decisión o, en su caso, introducirlo en la agenda del subsistema. En este sentido, la expansión del conflicto implica ampliar la unidad de análisis más allá de los límites del subsistema, mediante el aprovechamiento de las oportunidades de permeabilidad que brinda la estructura institucional, bien por la generación de otras nuevas a través de la manipulación de los discursos y la imagen de la política.

Los medios de comunicación desempeñan un papel clave en este mecanismo, no sólo como transmisores del mensaje hacia otros actores, sino también como aliados. En relación con esto, resulta de vital importancia la habilidad estratégica de los proponentes para adaptar su discurso y el repertorio de acciones a las reglas de funcionamiento de la arena mediática. En el capítulo 5 se ha mostrado cómo la FJI buscó y logró captar casi desde el primer momento captar la atención de los medios de comunicación (generalistas y especializados). Dicha atención permitió que otros actores conocieran el problema y, en su caso, se sintiesen inclinados a apoyar las reivindicaciones de la Federación. Otro factor que influyó en el éxito para atraer la atención mediática fue el contexto de oportunidad favorable en el momento en que surge la protesta – interés social y mediático creciente en los temas científicos, establecimiento de la I+D+I como prioridad por el Gobierno del PP y, en relación con esto, creación del MCYT como ministerio encargado de las políticas relacionadas. Este contexto de oportunidad hacía la protesta de los investigadores en formación más atractiva como noticia para los medios, así como para otros actores que podían actuar potencialmente como aliados.

El éxito en la expansión del conflicto también depende igualmente de que el discurso de los proponentes sea capaz de despertar la atención sobre el problema de esos aliados potenciales, bien por concordancia en las creencias normativas, bien porque dicho discurso ilumine aspectos específicos del asunto antes no considerados que estimulen la expectativa de obtener algún beneficio (por ejemplo, un incremento en la probabilidad de conseguir sus objetivos materiales u organizacionales) en caso de apoyar las demandas de cambio. En el capítulo 5 se ha visto cómo la FJI enlazó estratégicamente su discurso con el descontento generalizado de la profesión

investigadora con la política científica desarrollada por el Gobierno del PP, lo que permitió recabar apoyos en este colectivo – destacando el de los vicerrectores de investigación, que, como se ha visto, sería clave en la entrada del asunto en la agenda gubernamental. También, la articulación de las reivindicaciones en términos sociolaborales facilitaría la sintonía con los sindicatos (particularmente con CCOO). Y en la arena política-parlamentaria, la imagen pública positiva del colectivo y la incidencia del problema en uno de los supuestos ejes de la política del Gobierno central, serían factores clave (aparte de la mayor o menor coincidencia en las posiciones) en el apoyo de varios partidos políticos. De este modo, en las motivaciones de estos actores pueden encontrarse (por separado o bien combinadas) las dos lógicas de acción mencionadas anteriormente.

Otro factor clave en la expansión del conflicto es el papel desempeñado por los participantes que actúan como emprendedores, bien como intermediarios de cara a conseguir el apoyo de sus organizaciones a las demandas de los promotores, bien contribuyendo de forma decisiva a la su entrada en las agendas de diferentes arenas. En el caso aquí analizado, destaca la labor realizada por Josep Varela, senador de CiU, cuyas iniciativas permitieron la entrada del asunto en la agenda del Gobierno central; y de Santiago González, empleado del grupo parlamentario de IU en el Congreso (luego en el sindicato USO), quien se encargaría de diseñar e impulsar la campaña de iniciativas parlamentarias en las cámaras estatales y en aquellas regionales donde IU tenía presencia.

Señalado todo lo anterior, hay que volver a insistir, sin embargo, en que los cambios en la política acontecidos entre 2000 y 2006 no pueden explicarse únicamente mediante el mecanismo de expansión del conflicto. Como se indicó antes, la mayoría de las decisiones siguieron siendo tomadas dentro de los propios subsistemas. Por tanto, la influencia de la expansión del conflicto sobre los procesos de cambio hay que entenderla en relación con su papel en la inclusión y mantenimiento del asunto en la agenda. Esto puede ocurrir directamente a través de las presiones que los responsables de los subsistemas reciben desde otras arenas (parlamentarias, a través de las distintas iniciativas parlamentarias aprobadas; o desde la académico-investigadora, en el caso de la mediación de los vicerrectores de investigación que desembocaría en la creación de la CPT); pero también indirectamente, a través de procesos de permeabilidad horizontal entre arenas o subsistemas (véase anteriormente).

En cualquier caso, la expansión del conflicto puso en marcha todo el proceso analizado en el estudio de caso. Como se ha visto en el capítulo 6, la entrada en la agenda provocó en principio como respuesta cambios endógenos de carácter incremental en la mayor parte de los subsistemas, que suponían mejoras en las condiciones de los investigadores en formación, pero que no respondían al núcleo básico de demandas de la FJI. Estas medidas obedecieron a la intención por parte de los responsables públicos de contener la protesta, lo que produciría también dos consecuencias no esperadas de gran importancia. En primer lugar, el fortalecimiento de propia la estrategia de expansión del conflicto, al interpretarse por la FJI estos cambios como una respuesta a las movilizaciones y, por tanto, como señal de su efectividad, según se demostró en el caso de la convocatoria del MCYT de 2001. En segundo lugar, las comisiones creadas en el nivel estatal para abordar el asunto (CPT y CTT), con la intención fundamental de aplacar simbólicamente las demandas de la Federación, acabarían generando, de manera imprevista, nuevas alternativas (la necesidad de un

estatuto regulador y el diseño ‘2+2’) que marcarían el devenir posterior de todo el proceso. En torno a estas alternativas tendrían lugar toda una serie de procesos de aprendizaje entre los diferentes participantes, que reajustarían sus preferencias en cuanto a las soluciones aceptables para el problema, sobre todo en relación con el ‘2+2’, que los responsables de casi todos los subsistemas acabarían adoptando como punto focal de equilibrio (inestable, en todo caso, como se ha expuesto en el capítulo 7).

Junto con lo anterior, el mantenimiento por la FJI (con ayuda de sus aliados) de la estrategia de expansión del conflicto a lo largo de todo el período influiría también de manera decisiva en los procesos endógenos de cambio. El ejemplo más claro es el visto en el capítulo 7 al analizar la elaboración del EPIF, donde la FJI aprovecharía la ventaja estratégica que le confería el compromiso electoral del PSOE sobre la puesta en marcha del ‘2+2’ para utilizar la amenaza de movilización como baza para influir en las decisiones tomadas por la SEUI. De este modo, la Federación lograría por primera vez acceder a una posición negociadora real ante el MEC (que se reflejaría en la firma del acuerdo de junio de 2005) y a que los responsables de la elaboración del EPIF introdujesen en los últimos borradores del texto la supresión de las becas como instrumento en los programas de formación que quedaban fuera del nuevo estatuto. Esta decisión, en el último momento de la tramitación el ministerio aprovechó su condición de ‘*last mover*’ y dio marcha atrás una vez ya que la FJI no tenía oportunidad de influir llevando a la práctica su amenaza.

c) Impactos exógenos

En cuanto al papel del mecanismo de cambio por impactos exógenos, la principal conclusión a la que se llega es que, cuando interviene, afecta *habitualmente* al nivel de acción colectiva – esto es, la configuración de las arenas de decisión de la política – mientras que los diseños sólo se ven afectados en la medida en que la estructura y composición de los subsistemas puede inducir cambios en el nivel operativo de la política. En el capítulo 3 aparecen varios ejemplos, como la creación de la JAE y la consolidación de la política de pensiones, posible sólo tras la entrada de los liberales en el gobierno en 1906; la completa reconfiguración de la política tras el cambio de régimen después de la Guerra Civil; o los cambios sustantivos en la regulación del doctorado y en la política de fomento – que pasa a ser pilar clave del Plan Nacional de I+D – en los años que siguieron a la victoria por mayoría absoluta del PSOE en 1982.

En contraste, los cambios en el diseño consecuencia directa de eventos externos a la política son mucho menos frecuentes, habitualmente relacionados con el contexto presupuestario – por ejemplo, la disminución en las becas FPI como consecuencia de las dificultades presupuestarias en la primera mitad de la década de 1990 –, pero también con la aplicación de modificaciones en el ordenamiento jurídico – como por ejemplo, la ampliación de la población objetivo en 1994 como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea.

En el período 2000-2006, los impactos exógenos desempeñan un papel decisivo en los procesos de cambio en el diseño de la política – si bien de nuevo de manera indirecta – vinculados a recambios en los responsables de los subsistemas. Estos afectarán, por un lado, al devenir de procesos de cambio endógenos ya en marcha. Tal sucedió con los cambios que se produjeron en el MEC y el MCYT en 2002 (en este

último caso, como consecuencia de una remodelación gubernamental), que acabarían por sacar la tramitación del EBI del impasse en el que se encontraba, facilitando su posterior aprobación. En otros casos, los impactos exógenos son responsables de poner en marcha procesos de cambio endógeno. Así, el nombramiento de nuevos responsables de la política incidió favorablemente en la adopción del diseño '2+2' en varias comunidades autónomas – Aragón, Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana. Pero donde quizá se muestra la importancia de estos impactos exógenos como elemento facilitador de los cambios sustantivos es en la generalización del diseño '2+2' introducida por el EPIF en enero de 2006 y que, probablemente, no se hubiese producido en tan poco tiempo después de la aprobación del EBI – apenas dos años y tres meses – si el PSOE, que llevaba en su programa electoral dicha medida no hubiese ganado las elecciones generales de marzo de 2004 y se hubiese producido el subsiguiente cambio en los responsables de la política.

* * *

En definitiva, esta tesis ha mostrado las posibilidades que ofrece al respecto el marco teórico conceptual propuesto en la explicación de la estabilidad y el cambio en las políticas públicas. Frente a las limitaciones de otros enfoques, que privilegian un determinado vector causal y donde, por tanto, se pierde en riqueza explicativa, la utilización de los distintos mecanismos como piezas analíticas y la capacidad de éstos para combinarse entre sí, total o parcialmente, en secuencias causales más complejas, permite dar cuenta y hacer comprensible de forma más completa la complejidad inherente a las dinámicas de las políticas públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asís Roig, Agustín E. de (1989) "Aproximación histórica y significado actual del régimen jurídico vigente del doctorado en España", en Rafael Gómez-Ferrer Morant (coord.) *Libro homenaje al profesor José Luís Villar Palasí*. Madrid: Civitas. Págs. 273-326.
- Abbott, Andrew (2001) *Time Matters. On Theory and Method*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Abell, Peter (2004) "Narrative explanation: an alternative to variable-centered explanation?", *Annual Review of Sociology*, 30, 287–310.
- Adams, David (2004) "Utilizable knowledge in public policy", *Australian Journal of Public Administration*, 63(1): 29-42.
- Advisory Board of the Research Councils (ABRC) (1982) *Report of the Working Party on Postgraduate Education (Swinnerton-Dyer Report)*. London.
- Albareda, José María (1951) *Consideraciones sobre la investigación científica*. Madrid: CSIC.
- Altamira, Rafael (1892) "Pensiones escolares". En Rafael Altamira, *Pensiones y asociaciones escolares*. Madrid: Fortanet/Museo Pedagógico de Instrucción Primaria, pp. 7-35.
- Altamira, Rafael (1923) *Ideario pedagógico*. Madrid: Editorial Reus.
- Argyris, Chris y Donald A. Schön (1996) *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Armstrong, John A. (1994) "Rethinking the Ph.D.", *Issues in Science and Technology*, summer 1994.
- Ashmore, Richard D., Kay Deaux y Tracy McLaughlin-Volpe (2004) "An Organizing Framework for Collective Identity: Articulation and Significance of Multidimensionality" *Psychological Bulletin*, Vol. 130, No. 1, 80–114
- Asís Roig, Agustín E. de (1989) "Aproximación histórica y significado actual del régimen jurídico vigente del doctorado en España", en Rafael Gómez-Ferrer Morant (coord.) *Libro homenaje al profesor José Luís Villar Palasí*. Madrid: Civitas. Págs. 273-326.
- Avveduto, Sveva (1995) "Research Training in Italy". En OECD (ed.) *Research Training: Present and Future*. Paris: OECD. Págs. 105-120.
- Avveduto, Sveva (1999) "Postgraduate Training in Italy: structure and policies", en O. Kivinen, S. Ahola and P. Kaipainen (eds.) *Towards the European Model of Postgraduate Training*. Turku: University of Turku. Research Unit for the Sociology of Education. Págs. 187-209.
- Avveduto, Sveva (ed.) *Fostering the Development of Human Resources for Science and Technology. Proceedings of the CNR-OECD Conference. Rome, 5-6 June 2003*. Paris/Roma: OECD/Biblink Editori.
- Axelrod, Robert (1984) *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books. [Traducción al español: (1986) *La evolución de la cooperación*. Madrid: Alianza Editorial].
- Balandier, Georges (1994) *El poder en escenas*. Barcelona: Paidós.
- Baldauf, Beate (1999) "The PhD and the labour market in the UK in the 1990s", en O. Kivinen, S. Ahola and P. Kaipainen (eds.) *Towards the European Model of Postgraduate Training*. Turku: University of Turku. Research Unit for the Sociology of Education. Págs. 109-156.

- Baldauf, Beate (1999) "The PhD and the labour market in the UK in the 1990s", en O. Kivinen, S. Ahola and P. Kaipainen (eds.) *Towards the European Model of Postgraduate Training*. Turku: University of Turku. Research Unit for the Sociology of Education. Págs. 109-156.
- Ballart, Xavier, Nadja Gmelch, Laia Monterde y Marta Sesé (2008) *Informe d'avaluació del III Pla de Recerca de Catalunya 2001-2004*. Barcelona: Consell Interdepartamental de Recerca i Innovació tecnològica. Generalitat de Catalunya.
- Baratas Díaz, Alfredo (2006) "Neurociencias en la Junta para Ampliación de Estudios", *Asclepio. Revista de Historia de la Medicina y de la Ciencia*, 59(2): 115-136
- Barnes, Barry (1987) *Sobre ciencia*. Barcelona: Labor.
- Bartelse, Jeroen, Andreas Frijdal y Bas van Diepen (1999) "Career Patterns in Postgraduate Education, can we learn from the Labour Market?". En Andreas Frijdal y Jeroen Bartelse (eds.) (1999) *The Future of Postgraduate Education in Europe*. Luxembourg: European Communities, pp. 17-27.
- Bartelse, Jeroen, Eric Beerkens y Marijk van der Wende (1999) "Doctoral Education in the Netherlands: the labour market perspective", en O. Kivinen, S. Ahola and P. Kaipainen (eds.) *Towards the European Model of Postgraduate Training*. Turku: University of Turku. Research Unit for the Sociology of Education. Págs. 83-108.
- Bartelse, Jeroen, Eric Beerkens, and Peter Maassen (2000) "Germany". En National Science Foundation, *Graduate Education Reform in Europe, Asia and The Americas and International Mobility of Scientists and Engineers: Proceedings of an NSF Workshop*. Arlington, Virginia: National Science Foundation. Págs. 125-138.
- Bartelse, Jeroen, Eric Beerkens, and Peter Maassen (2000) "United Kingdom". En National Science Foundation, *Graduate Education Reform in Europe, Asia and The Americas and International Mobility of Scientists and Engineers: Proceedings of an NSF Workshop*. Arlington, Virginia: National Science Foundation. Págs. 169-183.
- Barzelay, Michael (2003) "Introduction: The Process Dynamics of Public Management Policymaking", *International Public Management Journal*, 6(3), pp. 251–282.
- Barzelay, Michael y Raquel Gallego (2006) "From "New Institutionalism" to "Institutional Processualism": Advancing Knowledge about Public Management Policy Change", *Governance*, Vol. 19, No. 4, October 2006 (pp. 531–557).
- Barzelay, Michael y Raquel Gallego (2010) "The Comparative Historical Analysis of Public Management Policy Cycles in France, Italy, and Spain: Symposium Introduction", *Governance*, Vol. 23, No. 2, pp. 209–223.
- Baumgartner, Frank R. y Bryan D. Jones (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R. y Bryan D. Jones (2002) "Positive and Negative Feedback in Politics", en Frank R. Baumgartner y Bryan D. Jones (eds.) *Policy Dynamics*. Chicago/London: The University of Chicago Press, pp. 3-28.
- Baumgartner, Frank R., Martial Foucault y Abel François (2006) "Punctuated equilibrium in French budgeting processes", *Journal of European Public Policy* 13:7, 1086–1103.
- Ben-David, Joseph (1991) "The profession of Science and Its Powers", en Joseph Ben-David (aut.) and Gad Freudenthal (ed.) *Scientific Growth. Essays on the Social Organization and Ethos of Science*. Berkeley: University of California Press. Págs. 187-209.
- Ben-David, Joseph (1991) "The profession of Science and Its Powers". En Joseph Ben-David (aut.) and Gad Freudenthal (ed.) *Scientific Growth. Essays on the Social Organization and Ethos of Science*. Berkeley: University of California Press. Págs. 187-209.

- Benford Robert D. y Snow David A. (2000) "Framing processes and social movements: An overview and assessment", *Annual Review of Sociology* 26: 611-639.
- Bennet, Colin J. y Michael Howlett (1992) "The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change", *Policy Sciences* 25: 275-294.
- Birkland, Thomas A. (2004) "Learning and policy improvement after disaster: the case of aviation security", *American Behavioral Scientist*, 48(3), 341-364.
- Blume, Stuart (1995) "Problems and prospects of research training in the 1990s". En OECD (ed.) *Research Training. Present and Future*. Paris: OECD, pp. 9-35.
- Blume, Stuart (1995) "Problems and prospects of research training in the 1990s". In OECD (ed.) *Research Training: Present and Future*. Paris: OECD.
- Blyth, Mark M. (1997) "Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy", *Comparative Politics*, 29:2, 229-250.
- Bolado Somolinos, José Manuel (2001) "Del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes a la cartera de Educación, Cultura y Deporte: cien ministros para un centenario", *Revista de Educación*, 324, pp. 113-142.
- Braun, Dietmar (1999) "Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research". En Dietmar Braun y Andreas E. Busch (eds.) (1999) *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 11-29.
- Breneman, David W. (1976) "The PhD production process". En J.T.J. Fromkin, D.T. Radner, (eds.) *Education as an Industry*. Cambridge, MA: Ballinger. Págs. 3-52.
- Buireu Guarro, Jorge (1990) *Antonio García Alix: Un ministro del Regeneracionismo (1852-1911)*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Burstein, Paul, (1991) "Policy domains: organization, culture, and policy outcomes", *Annual Review of Sociology*, 17, 327-350.
- Busenberg, George J. (2000) "Innovation, learning, and policy evolution in hazardous systems", *American Behavioral Scientist*, 44(4), 678-689.
- Busenberg, George J. (2001) "Learning in organizations and public policy", *Journal of Public Policy*, 21(2), 173-189.
- Cacho Viu, Vicente (1988) "La Junta para Ampliación de Estudios, entre la Institución Libre de Enseñanza y la Generación de 1914". En José Manuel Sánchez Ron (coord.) *La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas. 80 años después (1907-1987)*. Simposio Internacional. Madrid, 15-17 de diciembre de 1987. Vol. II. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Págs. 3-26.
- Capano, Giliberto (1996) "Political Science and the Comparative Study of Policy Change in Higher Education: Theoretical-Methodological Notes from a Policy Perspective", *Higher Education*, 31(3): 263-282.
- Capano, Giliberto (2009) "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem", *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11:1, 7-31.
- Caracostas, Paraskevas y Ugur Muldur (1998) *Society, The Endless Frontier. An European vision of research and innovation policies for the 21st century*. Luxemburgo: European Commission.
- Carpintero, Helio y Fania Herrero (2007) "La Junta para Ampliación de Estudios y el desarrollo de la psicología española", *Asclepio. Revista de Historia de la Medicina y de la Ciencia*, 59(2): 181-212.
- Castillejo, David (comp.) (1997) *El epistolario de José Castillejo. Vol. I. Un puente hacia Europa (1896-1909)*. Madrid: Castalia.
- Castillejo, José (1976) *Guerra de ideas en España*. Madrid: Revista de Occidente.
- Cebrián, Susana (2001) "Spanish Science Haemorrhages Talent", *Science Next Wave*, 05/10/2001 (http://sciencecareers.sciencemag.org/career_magazine/previous_issues/articles/2001_10_05/noDOI.8154466248559110107, disponible 23/10/2009).

- Cerdeira Gutiérrez, Isabel (1987) "Los servicios sociales del Franquismo a la Constitución", *Cuadernos de Trabajo Social*, nº 0, págs. 135-158.
- Cervantes, Mario y Sarah Uhl (2004) "Background Paper" en Sveva Avveduto (ed.) *Fostering the Development of Human Resources for Science and Technology*. Proceedings of the CNR-OECD Conference. Rome, 5-6 June 2003. Paris/Roma: OECD/Biblink Editori. Págs. 27-89.
- Chaqués Bonafont, Laura (2004) *Redes de políticas públicas*. Madrid: CIS.
- Chong, Dennis (1992) *Collective Action and the Civil Rights Movement*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Chong, Dennis (1992) *Collective Action and the Civil Rights Movement*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- CICYT (1988) *Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- CICYT (1992) *Memoria de actividades del Plan Nacional de I+D durante 1991, resumen del cuatrienio 1988-1991 y perspectivas futuras*. Madrid: CICYT.
- CICYT (1993) *Memoria de actividades del Plan Nacional de I+D en 1992*. Madrid: CICYT.
- CICYT (1995) *III Plan Nacional de I+D*. Madrid: Secretaría General del Plan Nacional de I+D.
- CICYT (2000a) *Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica. Resumen*. Madrid: OCYT.
- CICYT (2000b) *Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica. Vol. 1. Objetivos y Estructura*. Madrid: OCYT.
- CICYT (2002) *Memoria de Actividades de I+D+I 2000*. Madrid: CICYT.
- CICYT (2003) *Memoria de Actividades de I+D+I 2001*. Madrid: CICYT.
- Clark, Burton R. (1997) *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia*. México D.F.: Coordinación de Humanidades y Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Clark, Burton R. (ed.) (1993) *The Research Foundations of Graduate Education: Germany, Britain, France, United States, Japan*. Berkeley: University of California Press.
- Clemens, Elisabeth S. (1999) "La organización como marco: identidad colectiva y estrategia política en el movimiento sindicalista norteamericano (1880-1920)". En Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.) *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo. Págs. 288-319.
- Cobb, Roger W. and Charles D. Elder (1972) *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press (2ª edición de 1983).
- Cobb, Roger W. y Marc Howard Ross (1997a) "Agenda Setting and the Denial of Agenda Access: Key Concepts". En Roger W. Cobb and Marc Howard Ross (eds.) *Cultural Strategies of Agenda Denial*. Lawrence: The University Press of Kansas. Pp. 3-24.
- Cobb, Roger W. and Marc Howard Ross (1997b) "Denying Agenda Access: Strategic Considerations". En Roger W. Cobb and Marc Howard Ross (eds.) *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack, and Redefinition*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, pp. 24-45.
- Cobb, Roger W. y Charles D. Elder (1972) *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Cobb, Roger W. y Charles D. Elder (1983) *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Coller, Xavier (2000) *Estudio de casos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Collier, David, John Mahoney y Jason Seawright (2004) "Claiming Too Much: Warnings about Selection Bias". En Henry E. Brady y David Collier (eds.) *Rethinking Social Inquiry*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, págs. 85-102.
- Comisión de Investigación Científica y Técnica (1964) "Investigación científica y técnica", en *Enseñanza y Formación Profesional. Investigación científica y técnica. Anexo al Plan de Desarrollo Económico y Social*. Madrid: Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social. Presidencia del Gobierno.
- Comisión de Investigación Científica y Técnica del II Plan de Desarrollo Económico y Social (1967) *Investigación Científica y Técnica*. Madrid: Presidencia del Gobierno. Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social.
- Comisión Europea (1993) White Paper on growth, competitiveness, and employment. The challenges and ways forward into the 21st century. Partes A y B. COM (93) 700 final/A y B, 05/12/1993. *Boletín Oficial de las Comunidades Europeas*, Suplemento 6/93. (<http://aei.pitt.edu/1139/>, disponible 14/01/2010).
- Comisión Europea (2000) "Hacia un Espacio Europeo de Investigación" Comunicación, COM (2000) 6 final, de 18 de enero de 2000. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea (2002) "Más investigación para Europa -objetivo: 3 % del PIB", Comunicación, COM (2002) 499 final, de 11 de septiembre de 2002 - no publicado en el Diario Oficial. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea (2003a) "Invertir en investigación: un plan de acción para Europa", Comunicación, COM (2003) 226 final/2, 04/06/2003. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea (2003b) "Los investigadores en el Espacio Europeo de la Investigación: una profesión con múltiples carreras", Comunicación, COM (2003) 436 final, 18/07/2003. Bruselas: Comisión Europea.
- Cossío, Manuel Bartolomé (1966[1926]) *De su jornada (Fragments)*. Madrid: Aguilar.
- Cozzens, Susan E. (1996 [1990]) "Autonomía y poder en la ciencia", en *Zona Abierta* 75/76, págs. 133-163. Publicada originalmente como "Autonomy and Power in Science", en S. Cozzens y T.F. Gieryn (comps.) *Theories of Science in Society*. Bloomington (In): Indiana University Press.
- Criado Herrero, Emilio (2003) "Participación y Constitución en el CSIC", *Arbor*, 176 (695-696): 43-63.
- Cruz Castro, Laura, Luís Sanz Menéndez y Marta Romero (2004) "Convergencia y divergencia en las políticas de ciencia y tecnología de los gobiernos regionales", *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 11, pp. 33-72.
- Cyert, Richard M. y James G. March (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dardé, Carlos (2001) "Panorama político en torno a 1900". En AAVV, *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Págs. 161-180.
- De Wied, D. (chairman) (1991) *Post-Graduate Training Today: emerging Structures for a Changing Europe*. The Hague: Netherlands Ministry of Education and Science.
- Denzau, Arthur T. y Douglass C. North (1994) "Shared Mental Models: Ideologies and Institutions", *Kyklos*, vol. 47, 1, 3-31.
- Díaz y Díaz, Manuel Cecilio (1978) "Informe sobre becarios del Plan de Formación de Personal Investigador". En *Informe sobre la investigación universitaria*, elaborado por los Vicerrectores de Investigación de las Universidades Españolas. Págs. 94-100.
- Eckstein, Harry (1975) "Case study and theory in political science". En Fred I. Greenstein y Nelson Polsby (eds.) *Strategies of Inquiry*. Reading, MA.: Addison-Wesley. Págs. 79-137.
- Edelman, Murray (1964) *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.

- Edelman, Murray (1988) *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: The University of Chicago Press (edición en castellano, (1991) *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial.)
- Edler, Jakob, Stefan Kuhlmann and Maria Behrens (eds.) (2003) *Changing Governance of Research and Technology Policy. The European Research Area*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Elmore, Richard F. (1987) "Instruments and strategy in public policy", *Policy Studies Review*, Vol. 7, No. 1, 174-186.
- Elster, Jon (1989) *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press. [edición en español: Elster, Jon (1996) *Tuercas y tornillos*. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales. Barcelona: Gedisa.
- Elzinga, Aant y Andrew Jamison (1995) "Changing Policy Agendas in Science and Technology". En Sheila Jasanoff, Gerald E. Markle, James C. Petersen and Trevor Pinch (eds.) *Handbook of Science and Technology Studies*. London: Sage. Págs. 572-597.
- Enders, Jürgen. (1999) "Doctoral Training and Further Career: the case of Germany". En O. Kivinen, S. Ahola and P. Kaipainen (eds.) *Towards the European Model of Postgraduate Training*. Turku: University of Turku. Research Unit for the Sociology of Education. Págs. 17-49.
- Etzkowitz, Henry (2003) "Research groups as 'quasi-firms': the invention of the entrepreneurial university", *Research Policy* 32 (2003), 109–121.
- Ezratty, José (1995) "Research training and employment for holders of doctorates in France. The activities of the Association Bernard Grégory (ABG)", en OECD, *Research Training: Present and Future*. Paris: OECD. Págs. 219-226.
- Federación de Enseñanza de CCOO (1998) *Modelo de Universidad y profesorado: análisis y propuestas*. Madrid: Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras.
- Fenger, Menno and Pieter-Jan Klok (2001) "Interdependency, beliefs, and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework", *Policy Sciences* 34: 157-170.
- Fernández Carro, José Remo (2002) *Regímenes políticos y actividad científica. Las políticas de la ciencia en las dictaduras y las democracias*. Madrid: CEACS/Instituto Juan March.
- Fernández Esquinas, Manuel (2000) *Recursos humanos y política científica: la formación de investigadores en el Plan Nacional de I+D*. Tesis doctoral, Departamento de Sociología III, Universidad Complutense de Madrid.
- Fernández Esquinas, Manuel (2002) *La formación de investigadores científicos en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas / Siglo XXI.
- Fiol, Marlene C. y Marjorie A. Lyles (1985) "Organizational Learning", *Academy of Management Review*, Vol. 10, No. 4, 803-813.
- Fischer, Frank (2003) *Reframing Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Frank and John Forester (eds.) (1993) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press.
- FJI -Precarios (2001) "Estudio bibliométrico de la producción científica del Personal Investigador en Formación y Perfeccionamiento en España", versión 9 de febrero de 2001 (www.precarios.org, disponible 31/05/2003).
- FJI-Precarios (2003) "La situación en España de los Investigadores en Fase Inicial: un estudio comparativo con respecto a Europa" (fecha: 13/06/2003).
- Flyvbjerg, Bent (2006) "Five Misunderstandings About Case-Study Research", *Qualitative Inquiry*, Volume 12 Number 2, 219-245.
- Formentín, Justo y María José Villegas (1992) *Relaciones Culturales entre España y América: La Junta para Ampliación de Estudios (1907-1936)*. Madrid: MAPFRE.

- Freeman, R.B., E. Weinstein, E. Marincola, J. Rosenbaum y F. Solomon (2001) "Careers and Rewards in Bio Sciences: the disconnect between scientific progress and career progression". Research Report Prepared for the Alfred P. Sloan Foundation.
- Frijdal, A. y J. Bartelse (eds.) (1999) *The future of postgraduate education in Europe*. Luxembourg: European Commission.
- Funtowicz, Silvio O. y Ravetz, Jerome R. (1993) "Science for the Post-Normal Age", *Futures*, vol. 25, n. 7, pp. 739-755.
- Funtowicz, Silvio O. y Ravetz, Jerome R. (2000) *La ciencia posnormal: ciencia con la gente*. Barcelona: Icaria.
- Gamero Merino, Carmela (1988) "José Castillejo y la Junta: pensiones en el extranjero". En José Manuel Sánchez Ron (coord.) *La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas 80 años después*. Simposio Internacional, Madrid, 15-17 de diciembre de 1987. Vol. II. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Págs. 29-46.
- Gamson, William A. y David S. Meyer (1999) "Marcos interpretativos de la oportunidad política". En Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.) *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo. Págs. 389-412
- García Colmenares, Carmen (2008) "Las primeras psicólogas españolas becadas por la Junta de Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas", *Revista de Historia de la Psicología*, 29(3-4): 69-76.
- García, Emilio y Fania Herrero (1994) "La psicología y los pensionados por la Junta para Ampliación de Estudios. Análisis cuantitativo", *Revista de Historia de la Psicología*, 15 (3-4): 251-265.
- Gellert, Claudius (1993a) "The German Model of Research and Advanced Education", en Burton C. Clark (ed.) *The Research Foundations of Graduate Education. Germany, Britain, France, United States, Japan*. Berkeley: University of California Press. Págs. 5-44.
- Gellert, Claudius (1993b) "The Conditions of Research Training in Contemporary German Universities". En B.R. Clark(ed.) *The Research Foundations of Graduate Education. Germany, Britain, France, United States, Japan*. Berkeley: University of California Press. Págs. 45-66.
- Generalitat Valenciana (2001) *Plan Valenciano de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación (PVIDI), 2001-2006*. Valencia: Conselleria de Innovación y Competitividad.
- George, Alexander L. y Andrew Bennet (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- George, Alexander L. y Andrew Bennet (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Mass.: The MIT University Press.
- Gerring, John (2008) "The Mechanismic Worldview: Thinking Inside the Box", *British Journal of Political Science*, 38, 161–179.
- Gibbons, Michael, Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott y Martin Trow (1997 [1994]) *La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Barcelona: Pomares-Corredor. [Publicado originalmente como *The New Production of Knowledge*, London: Sage).
- Gigerenzer, Gerd y Reinhard Selten (eds.) (2001) *Bounded Rationality. The Adaptive Toolbox*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Giner de los Ríos, Francisco (1990) *Escritos sobre la universidad española*. Edición a cargo de Teresa Rodríguez de Lecea. Madrid: Espasa Calpe.

- Giner de los Ríos, Francisco (1990b [1902]) “Sobre reformas en nuestras universidades”. En Francisco Giner de los Ríos, *Escritos sobre la universidad española*. Edición a cargo de Teresa Rodríguez de Lecea. Madrid: Espasa Calpe.
- Gobierno Vasco (2001) *Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación (2001-2004)*. Vitoria: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Goffman, Erving (1974) *Frame Analysis: An Essay on the Organization of the Experience*. New York: Harper Colophon.
- Goldthorpe, John H. (2001) “Causation, statistics, and sociology”, *European Sociological Review*, 17(1), 1-20.
- Gómez Molleda, M^a Dolores (1966) *Los reformadores de la España contemporánea*. Madrid: CSIC.
- González de la Fe, Teresa, Manuel Pérez Yruela y Manuel Fernández Esquinas (1995) “Trayectorias ocupacionales de los becarios de investigación españoles (1982-1992)”, Documento de Trabajo 95-15, Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, IESAA, CSIC.
- González de la Fe, Teresa, Manuel Pérez Yruela y Manuel Fernández Esquinas (1996) “La formación de investigadores en el Plan Nacional de I+D: Una aproximación evaluativa”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 5-6, pp. 125-142.
- González de la Fe, Teresa, Manuel Pérez Yruela y Manuel Fernández Esquinas (1997) “La formación de investigadores y la investigación científica desde el punto de vista de los becarios de investigación”, *Arbor* CLVI, 613, pp. 51-91.
- González Redondo, Francisco A. y Rosario E. González Terán (2002) “Nuevas perspectivas en torno a la política de pensiones de la Junta para la Ampliación de Estudios: modelos de encuentro con Europa de la Universidad española”, *Revista Complutense de Educación*, 13(2), 563-593.
- Gormley, William T., Jr. (2007) “Public Policy Analysis: Ideas and Impacts”, *Annual Review of Political Science*, 10:297–313.
- Granovetter, Mark (1978) “Threshold Models of Collective Behavior”, *American Journal of Sociology*, vol. 83, No. 6, pp. 1420-1443 (traducción española “Modelos de umbral de conducta colectiva”, en Fernando Aguiar (comp.) (1991) *Intereses individuales y acción colectiva*. Madrid: Pablo Iglesias. Págs. 71-102.
- Greenberg, George D., Jeffrey A. Miller, Lawrence B. Mohr y Bruce C. Vladeck (1977) “Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research”, *The American Political Science Review*, Vol. 71, No. 4, 1532-1543.
- Guerrero, Salvador (2006) “La Junta para Ampliación de Estudios y la arquitectura de su tiempo (1907-1936)”, *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, (63-64): 249-277.
- Gumpert, Patricia J. (1993) “Graduate Education and Organized Research in the United States”. En Burton C. Clark (ed.) *The Research Foundations of Graduate Education: Germany, Britain, France, United States, Japan*. Berkeley: University of California Press, págs. 225-260.
- Gusfield, Joseph (1984) *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Guston, David H. (2000) *Between Politics and Science. Assuring the Integrity and Productivity of Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haas, Peter M. (1992) “Introduction: epistemic communities and international policy coordination”, *International Organization*, 46(1), 1–35.
- Hajer, Maarten A. (1995) *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter (Ed.) (1989) *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press.

- Hall, Peter (1993) “Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hall, Peter A. y Rosemary C. R. Taylor (1996) “Political science and the three new institutionalisms”. *Political Studies*, 44, 952–973.
- Hann, Alison (1995) “Sharpening up Sabatier: Belief Systems and Public Policy”, *Politics*, 15(1), pp. 19-26.
- Hansen, Randall and Desmond King (2001) "Eugenic Ideas, Political Interests, and Policy Variance: Immigration and Sterilization Policy in Britain and the U.S.", *World Politics* 53, 237–263.
- Hardin, Russell (1971) “Collective Action as an Agreeable N-Prisoners’ Dilemma”, *Behavioral Science*, 16: 472-481.
- Hardin, Russell (1982) *Collective Action*. Baltimore: Resources for the Future / Johns Hopkins University Press.
- Hayes, Michael T. (2001) *The Limits of Policy Change. Incrementalism, Worldview, and the Rule of Law*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Heckathorn, Douglas D. (1996) "The dynamics and dilemmas of collective action", *American Sociological Review*, 61(2), 250–277.
- Hedström, Peter (2005) *Dissecting the Social: On the Principles of Analytical Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hedström, Peter y Richard Swedberg (1996) “Social mechanisms”, *Acta Sociologica*, 39, 281–308.
- Hedström, Peter y Richard Swedberg (eds) (1998) *Social Mechanisms. An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Herreros, Francisco (2004) *The Problem of Forming Social Capital: Why Trust?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- High Level Group on Human Resources for Science and Technology (2004) “Increasing Human Resources for Science And Technology in Europe” Report To Be Presented At The EC Conference Europe Needs More Scientists Brussels, 2 April 2004.
- Hirschman, Albert O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hogg, Michael A., Deborah J. Terry, y Katherine M. White (1995) "A Tale of Two Theories: A Critical Comparison of Identity Theory with Social Identity Theory", *Social Psychology Quarterly*, Vol. 58, No. 4, 255-269.
- Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn (1984) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael (2009) "Process Sequencing Policy Dynamics: Beyond Homeostasis and Path Dependency", *Journal of Public Policy*, 29, 3, 241-262.
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore (2009) “The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11:1, 33-46.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner (2006), “Understanding the historical turn in the policy sciences: A critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models of policy-making over time”, *Policy Sciences*, vol. 39, n.1, pp. 1-18.
- Huber, George P. (1991) “Organizational learning: the contributing processes and the literatures”, *Organization Science*, 2(1), 88–115.
- Jenkins, Craig J. (1983) “Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements”, *Annual Review of Sociology*, 9: 527-553.
- Jenkins-Smith, Hank C. (1988) "Analytical debates and policy learning: analysis and change in the federal bureaucracy", *Policy Sciences* 21: 169-211.

- Jiménez-Buedo, María e Irene Ramos Vielba (2009) “¿Más allá de la ciencia académica?: modo 2, ciencia posnormal y ciencia posacadémica”, *Arbor*, Vol 185, No 738, pp. 721-737.
- Jiménez-Landi Antonio (1973) *La institución Libre de Enseñanza*, vol. I: Los orígenes. Madrid: Taurus.
- John, Peter (1998) *Analysing Public Policy*. London: Continuum.
- John, Peter (2003) “Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?”, *The Policy Studies Journal*, Vol. 31, No. 4, pp. 481-498.
- Johnson, Jean M., Alan Rapoport y Mark Regets (2000) “U.S. Graduate Education”. En National Science Foundation, *Graduate Education Reform in Europe, Asia and The Americas and International Mobility of Scientists and Engineers: Proceedings of an NSF Workshop*. Arlington, Virginia: National Science Foundation. Págs. 286-301.
- Johnston, Ron (1990) "Strategic Policy for Science", en Susan E. Cozzens, Peter Healey, Arie Rip y John Ziman (eds.) *The Research System in Transition*. Dordrecht / Boston: Kluwer Academic Publishers. Págs. 213-226.
- Jones, Bryan D. (1994) *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics*. Chicago / London: Chicago University Press.
- Jones, Bryan D. (1999) "Bounded Rationality", *Annual Review of Political Science*, 2:297-321.
- Jones, Bryan D. (2002) *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Jones, Bryan D. y Frank R. Baumgartner (2005) *The Politics of Attention*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Jones, Michael D. y Hank C. Jenkins-Smith (2009) "Trans-Subsystem Dynamics: Policy Topography, Mass Opinion, and Policy Change", *The Policy Studies Journal*, Vol. 37, No. 1, 37-58.
- Jordana, Jacint (1995) "El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3, 77-89.
- Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (1908) *Memoria correspondiente al año 1907*. Madrid: Est. Tip. de los hijos de M. Tello.
- Kahneman, Daniel y Amos Tversky (1979) “Prospect theory: An analysis of decision under risk”, *Econometrica*, 47, 263-291.
- Kahneman, Daniel y Amos Tversky (1984) “Choices, Values, and Frames”, *American Psychologist* 39 (4): 341-350.
- Kay, Adrian (2005) “A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies”, *Public Administration* Vol. 83, No. 3, 553–571.
- Kennedy, Donald (2001) “The State of the Profession”, *Science*, Vol. 294. no. 5541, p. 265, 12/10/2001 (<http://www.sciencemag.org/cgi/content/summary/294/5541/265>, disponible 24/10/2009)
- King, Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba (2000). *El diseño de la investigación social*. Madrid: Alianza.
- Kingdon, John W. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2ª Edición). New York: Harper Collins College Publishers. [1ª ed. 1984].
- Kiser, Larry L. and Elinor Ostrom (1982) “The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches”. En Elinor Ostrom (ed.) *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills, London: Sage, pp. 179-222.
- Kivinen, Osmo y Sakari Ahola (1998) "Higher education as human risk capital: Reflections on changing labour markets", *Higher Education* 38: 191-208.

- Kivinen, Osmo, Sakari Ahola and Päivi Kaipainen (eds.) (1999) *Towards the European Model of Postgraduate Training*. Turku (Finlandia): University of Turku. Research Unit for the Sociology of Education (RUSE).
- Klandermans, Bert (1988) “The formation and mobilization of consensus”, en Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi y Sidney Tarrow (eds.) *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research Across Cultures*, International Social Movement Research, vol. 1. Greenwich, Conn.: JAI Press. Págs. 173-196.
- Klandermans, Bert (1994) “La construcción social de la protesta y los campos pluriorganizativos”, en Enrique Laraña y Joseph Gusfield (eds.) *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid: CIS. Págs. 183-219.
- Knoke, David (2004) “The sociopolitical construction of national policy domains”. En Christian H.C.A. Henning y Christian Melbeck (Eds) *Interdisziplinäre Sozialforschung: Theorie und empirische Anwendungen. Festschrift für Franz Urban Pappi*. Frankfurt: Campus, pp. 81–96.
- Kollock, Peter (1998) "Social dilemmas: The anatomy of cooperation", *Annual Review of Sociology* 2, 183-214.
- Kurt T. Dirks y Donald L. Ferrin (2002) "Trust in Leadership: Meta-Analytic Findings and Implications for Research and Practice", *Journal of Applied Psychology*, Vol. 87, No. 4, 611–628.
- Lapidus, Jules B., Peter D. Syverson and Stephen R. Welch (1995) "Postgraduate research training in the United States". En OECD (ed.) *Research Training. Present and Future*. Paris: OECD. Págs. 159-193.
- Lapidus, Jules B., Peter D. Syverson and Stephen R. Welch (1995) "Postgraduate research training in the United States". In OECD (ed.) *Research Training. Present and Future*. Paris: OECD. Págs. 159-193
- Lapidus, Jules B., Peter D. Syverson y Stephen R. Welch (1995) "Postgraduate research training in the United States". In OECD (ed.) *Research Training. Present and Future*. Paris: OECD. Págs. 159-193.
- Laporta San Miguel, Francisco J., Javier Solana Madariaga, Alfonso Ruiz Miguel, Virgilio Zapatero (1977) *La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (1907-1936)*, Trabajo inédito financiado por la Fundación Juan March. 4 Vols. (Vol I. Introducción e historia; Vol II. La labor de la Junta: análisis cuantitativo de solicitudes y pensiones; Vol. III La labor de la Junta: Análisis cualitativo de pensiones concedidas y otras actividades culturales de la Junta; Vol. IV Los organismos dependientes de la Junta).
- Laporta, Francisco J., Alfonso Ruiz Miguel, Virgilio Zapatero y Javier Solana (1987a) “Los orígenes culturales de la Junta para Ampliación de Estudios”, *Arbor* CXXVI, nº 493, págs. 17-87.
- Laporta, Francisco J., Alfonso Ruiz Miguel, Virgilio Zapatero y Javier Solana (1987b) “Los orígenes culturales de la Junta para Ampliación de Estudios” (2ª parte), *Arbor*, vol. CXXVII, nº 499-500, pp. 9-137.
- Larraga, Vicente, Margarita Hortal y Teresa Mendizábal (1993) "La formación de científicos y tecnólogos: una responsabilidad compartida", *Arbor* CXLV, 571, pp. 83-106.
- Latour, Bruno and Steve Woolgar (1986) *Laboratory life. The Construction of Scientific Facts*. Princeton: Princeton University Press.
- Levy, Jack S. (1994) “Learning and foreign policy: sweeping a conceptual minefield”, *Internacional Organization*, 48(2), 279–312.
- Leydesdorff, Loet y Henry Etzkowitz (1996) "Emergence of a Triple Helix of university-industry-government relations", *Science and Public Policy*, 23 (5), 279-286

- Linz, Juan J. y Miguel Jerez (con la colaboración de Susana Corzo) (2003) “Ministers and regimes in Spain: from the First to the Second Restoration, 1784-2002”. En Pedro Tavares da Almeida et al., (eds.) *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment, 1850-2000*. London: Frank Cass, págs. 41-116.
- Macías Picavea, Ricardo (1979 [1899]) *El problema nacional*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Mahoney, James (2001) “Beyond correlational analysis: recent innovations in theory and method (Review Essay)”, *Sociological Forum*, 16(3), 575–593.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen (2010) "A Theory of Gradual Institutional Change". En James Mahoney and Kathleen Thelen (eds) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-37.
- Mahoney, James, Erin Kimball, and Kendra L. Koivu (2009) "The Logic of Historical Explanation in the Social Sciences", *Comparative Political Studies*, Volume 42, Núm. 1, 114-146.
- Majone, Ginadomenico (1989) *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Maloney, William A., A. Grant Jordan y Andrew M. McLaughlin (1994) “Interest groups and public policy: the insider/outsider model revisited”, *Journal of Public Policy*, 14(1), 17–38.
- Mangematin, Vincent (2000) "PhD job Market: Professional Trajectories and Incentives during the PhD", *Research Policy*, 29, 741-756.
- Mangematin, Vincent (2001) "Individual careers and collective research: is there a paradox?", *International Journal of Technology Management*, vol. 22, Nos. 7/8 (670-676).
- Mangematin, Vincent y Stephan Robin (2003) “The two faces of PhD students: management of early careers of French PhDs in life sciences”, *Science and Public Policy*, volume 30, number 6, December 2003, pages 405–414.
- March, James G. and Johan P. Olsen (1984) “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, 734-749.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Marín Eced, Teresa (1988) *Los pensionados en educación por la J.A.E. Y su influencia en la pedagogía española*. Tesis Doctoral. Facultad de Filosofía y Letras. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Marwell, Gerald y Pamela Oliver (1993) *The Critical Mass in Collective Action. A Micro-Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mateos, A.I., R. Arroyo, C. Baquero, F. Escarfullery y R. Sanchez (1991) “Influencia de la Junta para Ampliación de Estudios (1907-1938) en el desarrollo de la psicología en España”, *Revista de Historia de la Psicología*, 12 (3-4): 417-421.
- Mayntz, Renate (2004) “Mechanisms in the analysis of social macro-phenomena”, *Philosophy of the Social Sciences*, 34(2), 237–259.
- McAdam, Doug (1988) “Micromobilization Contexts and Recruitment to Activism”. En Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi y Sidney Tarrow (eds.) *International Social Movement Research*, Vol. 1: *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research Across Cultures*. Greenwich: JAI Press. 125-154.
- McAdam, Doug (1994) “Cultura y movimientos sociales”. En Enrique Laraña y Joseph Gusfield (eds.) *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Págs. 43-67.

- McAdam, Doug (1999) "Orígenes terminológicos, problemas actuales, futuras líneas de investigación". En Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.) *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo. Págs. 49-70
- McAdam, Doug, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (1999) "Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadotes: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales". En Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.) *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo. Págs. 21-46.
- McAdam, Doug, Sydney Tarrow y Charles Tilly (2001) *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McAdams, Richard H. (1997) "The origin, development, and regulation of norms", *Michigan Law Review*, 96(2), 338-433.
- McCarthy, John D. (1999) "Adoptar, adaptar e inventar límites y oportunidades". En Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.) *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo. Págs. 205-220.
- McCarthy, John D. y Mayer N. Zald (1977) "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory", *American Journal of Sociology*, vol. 82, n. 6, págs. 1212-1241.
- McCarthy, John D., Jackie Smith y Mayer N. Zald (1999) "El acceso a la agenda pública y a la agenda del gobierno: medios de comunicación y sistema electoral". En Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.) *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo. Págs. 413-441
- McKeown, Timothy J. (2004) "Case Studies and the Limits of the Quantitative Worldview". En Henry E. Brady y David Collier (eds.) *Rethinking Social Inquiry*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, págs. 139-167.
- MCYT (2001a) *Memoria de actividades de I+D+I Año 1998*. Madrid: MCYT.
- MCYT (2001b) *Memoria de actividades de I+D+I. Año 1999*. Madrid: MCYT.
- MCYT (2002) *Memoria de Actividades de I+D+I 2000*. Madrid: MCYT.
- MCYT (2003) *Memoria de Actividades de I+D+I 2001*. Madrid: MCYT.
- Melucci, Alberto (1989) *Nomads of the Present*. London: Hutchinson Radius.
- Merton, Robert K. "La estructura normativa de la ciencia". En Robert K. Merton (1979) *Sociología de la ciencia* (vol. 2) (ed. por Norman W. Storer). Madrid: Alianza Editorial págs. 355-368. Publicado originalmente con el título 'Science and Technology in a Democratic Order', en *Journal of Legal and Political Sociology*, 1 (1942), 115-126.
- Meyer, David S. (2004) "Protest and Political Opportunities", *Annual Review of Sociology*, 30:125-145.
- Miguel Díaz, Mario de (2010) "Evaluación y mejora de los estudios de Doctorado", *Revista de Educación*, 352: 569-581.
- Mintron, Michael y Sandra Vergari (1996) "Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change", *Policy Studies Journal*, Vol. 24, No. 3 (420-434).
- Moe, Terry M. (1981) *The Organization of Interests*. Chicago: Chicago University Press.
- Moe, Terry M. (1990) "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 6, Special Issue, 213-253.
- Moe, Terry M. (2006) "Power and Political Institutions". En Ian Shapiro, Stephen Skowronek, and Daniel Galvin (eds.) *Rethinking Political Institutions. The Art of the State*. New York: New York University Press, pp. 32-71.
- Moguerou, Philippe (2004) "Report from the CNR-OECD Workshop on Fostering the Development of Human Resources in S&T", en Sveva Avveduto (ed.) *Fostering the Development of Human Resources for Science and Technology. Proceedings of the CNR-OECD Conference. Rome, 5-6 June 2003*. Paris/Roma: OECD/Biblink Editori, pp. 363-383.

- Montero, José Ramón, Ignacio Lago y Mariano Torcal (eds.) (2007) *Elecciones Generales 2004*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Montoro Romero, Ricardo (1981) *La Universidad en la España de Franco (1939-1970)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Moreno Gené, Josep (2005) *La actividad investigadora y la contratación laboral: una constante relación de desencuentros*. Valencia: Tirant Lo Blanch / Universitat de Lleida.
- Moreno Gené, Josep (2008) *El personal investigador en formación. Régimen jurídico-laboral y de Seguridad Social*. Valencia: Tirant Lo Blanch/Universitat de Lleida.
- Moreno Luzón, Javier (1998) *Romanones. Caciquismo y política liberal*. Madrid: Alianza.
- Moreno Luzón, Javier (2001) “Los liberales y la educación hace cien años: Romanones en el Ministerio”. En AA.VV., *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*. Madrid: MECED, pp. 201-221.
- Mucciaroni, Gary (1992) "The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique", *Polity*, Vol XXIV, No. 3, 459-482.
- Mulkay, Michael (1991) “Norms and ideology”, en *Sociology of Science. A Sociological Pilgrimage*. Bloomington, Indiana: Indiana University Press. (publicado originalmente como artículo en *Social Science Information* (1976), 15(4): 637-656).
- Muñoz, Emilio y Florencio Ornia (dirs.) (1986) *Ciencia y tecnología: una oportunidad para España*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Muñoz, Emilio, Florencio Ornia y Alfredo Pérez Rubalcaba (1986) “Fondos para el fomento de la investigación y el desarrollo tecnológico (I+D)”, en Emilio Muñoz y Florentino Ornia (dirs.) *Ciencia y tecnología: una oportunidad para España*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- National Science Foundation (2000) *Graduate Education Reform in Europe, Asia and The Americas and International Mobility of Scientists and Engineers: Proceedings of an NSF Workshop*. Arlington, Virginia: National Science Foundation.
- Navarro Cañete, C. (1994) “Psicología científica y movimiento de renovación pedagógica en Cataluña: un estudio de las pensiones concedidas por la Junta para Ampliación de Estudios (1907-1936)”, *Revista de Historia de la Psicología*, 14 (3-4): 297-305.
- Neave, Guy (1993) "Séparation de Corps: The Training of Advanced Students and the Organization of Research in France", en B. C. Clark (ed.) *The Research Foundations of Graduate Education. Germany, Britain, France, United States, Japan*. Berkeley: University of California Press. Págs. 159-191.
- Neave, Guy y Richard Edelstein (1993) "The Research Training System in France: A Microstudy of Three Academic Disciplines", en B. C. Clark (ed.) *The Research Foundations of Graduate Education. Germany, Britain, France, United States, Japan*. Berkeley: University of California Press. Págs. 192-220.
- Noble, Keith Allan (1994) *Changing Doctoral Degrees. An International Perspective*. Buckingham / Bristol: The Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- Nohrstedt, Daniel (2005) “External shocks and policy change: Three Mile Island and Swedish nuclear energy policy”, *Journal of European Public Policy*, 12(6), 1041–1059.
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oberschall, Anthony (1973) *Social Conflict and Social Movements*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- OCDE (1971) *Políticas nacionales de la ciencia*. España. Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia.
- OECD (1987) *Post-Graduate Education in the 1980s*. Paris: OECD.
- OECD (1995) *Research Training. Present and Future*. Paris: OECD.
- OECD (2000) *Mobilising Human Resources for Innovation*. Paris: OECD.

- OECD (2001) *Innovative People: mobility of skilled personnel in national innovation systems*. Paris: OECD.
- OECD (2003) *Comparative Human Capital Performance: Countries and Policies for Review*. Paris: OECD.
- Ollero, Andrés (1985) *Qué hacemos con la universidad*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Olmeda, José A. y Salvador Parrado (2003a) “La evaluación y el seguimiento de los programas de becas de formación de personal investigador y postdoctorales de la Comunidad de Madrid”, versión 2a: Marzo 2003. Madrid: Dirección General de Investigación, Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid. www.uned.es/113016 (disponible en julio 2003).
- Olmeda, José A. y Salvador Parrado (2003b) “Anexos del Informe ‘La evaluación y el seguimiento de los programas de becas de formación de personal investigador y postdoctorales de la Comunidad de Madrid’, Versión 2: Febrero-2003 (<http://www.uned.es/113016/> , disponible en julio de 2003).
- Olson, Mancur, Jr. (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor (1990) *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (1999a) “Institutional rational choice. An assessment of the institutional analysis and development framework”. En Paul A. Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO/Oxford: Westview Press, pp. 35–71.
- Ostrom, Elinor (1999b) “Coping with tragedies of the commons”, *Annual Review of Political Science*, 2, 493-535.
- Ostrom, Elinor (2005) *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, Elinor, Roy Gardner and James Walker (1994) *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Page, Edward C. (1999) “The insider/outsider distinction: an empirical investigation”, *British Journal of Politics and International Relations*, 1(2), pp. 205–214.
- Partido Popular (1996) *Con la nueva mayoría. Programa electoral*. Madrid: Partido Popular.
- Partido Popular (2004) *Avanzamos juntos. Programa de gobierno del Partido Popular. Elecciones generales de 2004*. Madrid: Partido Popular.
- Pasamar Alzuria, Gonzalo (1991) “Oligarquías y clientelas en el mundo de la investigación científica: el Consejo Superior en la Universidad de posguerra”. En Juan José Carreras Ares y Miguel Ángel Ruiz Carnicer (eds.) *La Universidad española en el régimen de Franco (1936-1975)*. Zaragoza: Institución Fernando el Católico, pp. 305-339.
- Paul, Jean-Jacques y Cathy Perret (1999) "PhD graduates in France: training, careers and policy issues". En O. Kivinen, S. Ahola and P. Kaipainen (eds.) *Towards the European Model of Postgraduate Training*. Turku: University of Turku. Research Unit for the Sociology of Education. Págs. 157-186.
- Pérez Rubalcaba, Alfredo (1986) “Anexos: la Universidad”, en E. Muñoz y F. Ornia (dirs.) *Ciencia y tecnología: una oportunidad para España*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Peset , Mariano y José Luis Peset (1974) *La Universidad Española (siglos XVIII y XIX). Despotismo ilustrado y revolución liberal*. Madrid: Taurus.
- Peset, José Luis (1988) “Educación y ciencia en el fin del Antiguo Régimen”. En José M. Sánchez Ron (ed.) *Ciencia y sociedad en España: de la Ilustración a la Guerra Civil*. Madrid: Ediciones El Arquero/CSIC. Págs. 17-25.
- Peters, B. Guy (1999) *Institutional Theory and Political Science. The ‘New Institutionalism*. London: Continuum.
- Pettigrew, Andrew M. (1997) "What Is a Processual Analysis?", *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 13, No. 4, pp. 337-348.

- Pierson, Paul (2004) *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Polanyi, Michael (2000 [1962]) "The Republic of Science: Its Political and Economic Theory", *Minerva* 38, 1-21 [1 (1), 54-73].
- Pollit, Christopher y Geert Bouckaert (2009) *Continuity and Change in Public Policy and Management*. Chentelham: Edward Elgar.
- Ponencia de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (1972) *Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico*. Madrid: Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social. Presidencia del Gobierno.
- Popper, Micha y Raanan Lipshitz (1998) "Organizational learning mechanisms: a structural and cultural approach to organizational learning", *The Journal of Applied Behavioral Science*, 34(2), 161–179.
- Popper, Micha y Raanan Lipshitz (2000) "Organizational learning: Mechanisms, culture, and feasibility", *Management Learning*, 31(2), 181–196.
- Porta, Jaume (1998) "Arquetipos de universidades: de la transmisión de los saberes a la institución multifuncional", en Jaume Porta y Manuel Lladonosa (coords.) *La Universidad en el cambio de siglo*. Madrid / Lleida: Alianza Editorial / Universitat de Lleida. Págs. 19-63.
- Pralle, Sarah B. (2003) "Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change: The Internationalization of Canadian Forest Advocacy", *Journal of Public Policy*, 23, 3, 233–260.
- Presidencia de la Unión Europea (2002) *Conclusiones de La Presidencia*. Consejo Europeo de Barcelona. 15 y 16 de marzo de 2002.
- PSOE (1982) *Por el cambio. Programa electoral*. Madrid: Partido Socialista Obrero Español.
- PSOE (2004) *Merecemos una España mejor. Programa electoral. Elecciones Generales 2004*. Madrid: PSOE.
- PSOE (2008) *Motivos para creer. Programa electoral. Elecciones generales 2008*. Madrid: PSOE.
- Puellas, Manuel (1979) "Introducción al Tomo II", en *Historia de la Educación en España, textos y documentos*, tomo II. Madrid: MEC.
- Quattrone, George A. y Amos Tversky (1988) "Contrasting Rational and Psychological Analysis of Political Choice", *The American Political Science Review*, Vol. 82, No. 3, 719-736.
- Quintana, Manuel José (1999 [1813]) *Informe de la Junta creada por la Regencia (para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de instrucción pública)*. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes (<http://www.cervantesvirtual.com/FichaObra.html?portal=0&Ref=2271>, disponible 30/07/2011).
- Ragin, Charles C. (1987) *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Ragin, Charles C. (2000) *Fuzzy-set Social Science*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ragin, Charles C. (2008) *Redesigning Social Enquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ragin, Charles C. y Howard S. Becker (eds.) (1992) *What Is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rayner, Jeremy, Michael Howlett, Jeremy Wilson, Benjamin Cashore, y George Hoberg (2001) "Privileging the sub-sector: critical sub-sectors and sectoral relationships in forest policy-making", *Forest Policy and Economics*, 2, 319–332.
- Real-Dato, José (2009) "Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework", *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11:1, 117-143.

- Research Directorate General (2003) “Marie Curie Host Fellowships for Early Stage Research Training (EST) Handbook”. Bruselas: Comisión Europea (http://w3.ihp.jussieu.fr/ESRT/handbook_esrt.pdf, disponible 27/01/2010).
- Rip, Arie (1994) "The republic of science in the 1990s", *Higher Education* 28: 3-23.
- Rochefort, David A. y Roger W. Cobb (1994) “Problem definition: an emerging perspective”. En Rochefort, David A. y Roger W. Cobb (eds.) *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. Kansas: University of Kansas Press. Pp. 1-31.
- Rochefort, David A. y Roger W. Cobb (eds.) (1994) *The Politics of Problem Definition*. Lawrence, Kansas: The University Press of Kansas.
- Rodríguez de Lecea, Teresa (1987) “La Junta para Ampliación de Estudios en la actualidad”, *Arbor*, vol. CXXVII, nº 499-500, pp. 139-170.
- Rodríguez de Lecea, Teresa (1990) “Prólogo”. En Francisco Giner de Los Ríos, *Escritos sobre la Universidad española*. Madrid: Espasa Calpe, pp 9-41.
- Romero, Diana (2003) “Spanish young researchers fight for their rights”, *Science Careers*, 14/02/2003 (http://sciencecareers.sciencemag.org/career_magazine/previous_issues/articles/2003_02_14/noDOI.3635193527650810338, disponible 29/01/2010).
- Ruiz Berrio, Julio (2001) “Aportaciones de la Junta para Ampliación de Estudios a la renovación de la enseñanza superior en España”, en AA.VV., *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*. Madrid: MECED, pp. 431-455.
- Sabatier, Paul A. (1987) “Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change”, *Knowledge* 8 (june): 649-692.
- Sabatier, Paul A. (1988) “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”, *Policy Sciences* 21: 129-168.
- Sabatier, Paul A. (1999) “The Need for Better Theories”. En Paul A. Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press, pp. 3-17.
- Sabatier, Paul A. (2007) “Fostering the Development of Policy Theory”. En Paul A. Sabatier (Ed.) *Theories of the Policy Process*, 2ª edición. Boulder, CO: Westview Press, pp. 321–336.
- Sabatier, Paul A. y Hank C. Jenkins-Smith (1999) “The Advocacy Coalition Framework. An Assessment”. En Paul A. Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press. Pp. 115-166.
- Sabatier, Paul A. y Christopher M. Weible (2007) “The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarification”. En Paul A. Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*. 2ª ed. Boulder, Co.: Westview Press, pp. 189-220.
- Sabatier, Paul A. y Hank C. Jenkins-Smith (eds.) (1993) *Policy Change and Learning*. Boulder: Westview Press.
- Salisbury, Robert H. (1969) "An Exchange Theory of Interest Groups", *Midwest Journal of Political Science*, Vol. XIII, n. 1, febrero, pp. 1-32.
- Sánchez de Andrés, Leticia (2006) “La música en la Junta para Ampliación de Estudios: la política de concesión de pensiones y el Centro de Estudios Históricos”, *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, (63-64): 229-248.
- Sánchez Ferrer, Leonardo (1996) *Políticas de reforma universitaria en España: 1983-1993*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales / Fundación Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Sánchez Ron, José Manuel (1999) *Cinzel, martillo y piedra. Historia de la ciencia en España (siglos XIX y XX)*. Madrid: Taurus.
- Sánchez Ron, José Manuel (coord.) (1988) *La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas. 80 años después (1907-1987). Simposio Internacional. Madrid, 15-17 de diciembre de 1987*. 2 vols. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

- Santesmases, María Jesús y Emilio Muñoz (1993) "Las primeras décadas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas: Una introducción a la política científica del régimen franquista". *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, nº 16, págs.73-94.
- Sanz Menéndez, Luís (1997) *Estado, ciencia y tecnología en España: 1939-1997*. Madrid: Alianza Editorial.
- Scharpf, Fritz W. (1997) *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schattschneider, E.E. (1960) *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. London: Thomson Learning.
- Schlager, Edella (1995) "Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework", *Policy Sciences* 28, 243-270.
- Schlager, Edella (1999) "A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes". En Paul A. Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, pp. 233-260.
- Schlager, Edella (2007) "A comparison of frameworks, theories and models of policy processes". En Paul A. Sabatier (Ed.) *Theories of the Policy Process*, 2ª edición (Boulder, CO: Westview Press), pp. 293–319.
- Schlager, Edella y William Blomquist (1996) "A comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process", *Political Research Quarterly*, Vol. 49, n. 3 (September), 651-672.
- Schneider, Anne L. y Helen M. Ingram (2005) "Introduction". En Anne L. Schneider y Helen M. Ingram (eds.) *Deserving and Entitled. Social Constructions and Public Policy*. Albany, NY: State University of New York Press. Págs. 1-33
- Schneider, Anne Larason y Helen Ingram (1997) *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Schneider, Anne Larason y Helen Ingram (1997) *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Schön, Donald A. y Martin Rein (1994) *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.
- Shepsle, Kenneth A. (1979) "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models", *American Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 1, 27-59.
- Shinn, Terry (1988) "Hierarchies des chercheurs et formes de recherche", *Actes de la recherche en sciences sociales* 74, 2–22.
- Shipton, Helen (2006) "Cohesion or confusion? Towards a typology for organizational learning research", *International Journal of Management Reviews*, 8(4), 233–252.
- Shoup, Brian (2001) "Policy Section Members Vote for the Most Important Works in Public Policy" *Policy Currents*, 11(2), 14.
- Sierra, Fernando, Gloria Areilza, Sara González e Izaskun Igeregi (2000) "Becarios de investigación: perfiles, grado de satisfacción en su actividad y expectativas del reemplazo generacional en ciencia y tecnología", *Inguruak, Revista de Sociología*, 28, 211-231.
- Simon, Herbert A. (1985) "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science", *The American Political Science Review*, Vol. 79, No. 2, 293-304.
- Simon, Herbert A. (1985) "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science", *The American Political Science Review*, Vol. 79, No. 2, 293-304.
- Simon, Herbert A. (1991) "Bounded rationality and organizational learning", *Organization Science*, Vol. 2, No.1, 125-134.
- Simon, Herbert A. (1997) *Administrative Behavior*. New York: The Free Press (4ª edición). Primera edición de 1947.
- Simpson, Brent (2006) "Social Identity and Cooperation in Social Dilemmas", *Rationality and Society*, Vol. 18(4): 443–470.

- Snow, David A. y Robert D. Benford (1988) “Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization”. En Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi and Sidney Tarrow (eds.) *International Social Movement Research. From Structure to Action: Comparing Social Movement Research Across Cultures*, Vol. 1, pp. 197-217
- Snow, David A. y Robert D. Benford (2000) “Comment on Oliver and Johnston: Clarifying the Relationship Between Framing and Ideology in the Study of Social Movements”, *Mobilization* 5, 1: 55-60.
- Solomon, R. y Solomon, J. (1993) *Up the University: Re-Creating Higher Education in America*. New York: Addison-Wesley.
- Stephan, Paula E. (1996) "The Economics of Science", *Journal of Economic Literature*, Vol. 34, 3, 1199-1235.
- Stephan, Paula E. y Sharon G. Levin (1997) “The critical importance of careers in collaborative scientific research”, *Revue d’Economie Industrielle* 79 (1), 45–61
- Stephan, Paula E. y Sharon G. Levin (1997) “The critical importance of careers in collaborative scientific research”, *Revue d’Economie Industrielle* 79 (1), 45–61.
- Stone, Deborah (2002) *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton (Revised Edition).
- STRATA-ETAN Expert Working Group (2002) "Benchmarking National R&D Policies: Human Resources in RTD (including attractiveness of S&T professions)". Final report 21 August 2002.
- Streeck, Wolfgang y Kathleen Thelen (2005) “Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies”. En Wolfgang Streeck (ed.) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-39.
- Tajfel, Henri (1982). “Social psychology of intergroup relations”, *Annual Review of Psychology*, 33, 1–30.
- Taylor, Michael (1987) *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, Michael (2006) *Rationality and the Ideology of Disconnection*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen (2006) “Institutions and Social Change: The Evolution of Vocational Training in Germany”. Ian Shapiro, Stephen Skowronek, and Daniel Galvin (eds.) *Rethinking Political Institutions. The Art of the State*. New York: New York University Press. Pp. 135-170.
- Thomas, Gerald B. (1999) “External Shocks, Conflict and Learning as Interactive Sources of Change in U.S. Security Policy”, *Journal of Public Policy*, 19, 2, 209-231.
- Torcal, Mariano y Guillem Rico (2004) "The 2004 Spanish General Election: In the Shadow of Al-Qaeda?", *South European Society & Politics*, Vol.9, No.3, Winter 2004, pp.107–121.
- Tortosa, Enrique (2006) “La I+D en el marco autonómico”. En Jesús Sebastián y Emilio Muñoz (eds.) *Radiografía de la investigación pública en España*. Madrid: Biblioteca Nueva. Págs. 71-95.
- True, James L., Bryan D. Jones y Frank R. Baumgartner (1999) “Punctuated equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in American Policymaking”. En Paul A. Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- True, James L., Bryan D. Jones, y Frank R. Baumgartner (2007) “Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking”. En Paul A. Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*. 2ª ed. Boulder, Co.: Westview Press, pp. 155-187.
- Turk-Bicakci, Lori y Steven Brint (2005) "University–industry collaboration: Patterns of growth for low- and middle-level performers", *Higher Education* (2005) 49: 61–89.

- Turner, John C. (1987). *Rediscovering the social group: A self-categorization theory*. Oxford, England: Blackwell.
- Urqhart, Kirstie (2001) “The Eurodoc Exchange: Sharing a Vision for the Future of Research in Europe”, *Science Next Wave*, 12/10/2001 (http://sciencecareers.sciencemag.org/career_magazine/previous_issues/articles/2001_10_12/noDOI.7298329749143419863), disponible 10/10/2005)
- Valcárcel Cases, Miguel (dir.) (2002) “Estudio sobre el Doctorado en las Universidades españolas: situación actual y propuestas de mejora”. Informe del Proyecto EA-7079 del Programa de Estudios y Análisis para la mejora de la calidad en la enseñanza superior y profesorado universitario (Convocatoria: Orden de 11 de abril de 2001, BOE de 28 de abril) (Fecha: 20/04/2002) (www.madrimasd.org/empleo/documentos/doc/Estudio_programas_doctorado.pdf, disponible 28/12/ 2006).
- Vázquez, Margarita, Miguel A. Quintanilla y Bruno Maltrás (1992) "Un modelo para el análisis de la evolución del número de becarios en España", *Arbor* CXLI, 554-555, pp. 95-106.
- Webster, Thomas J. (2003) *Managerial Economics: Theory and Practice*. San Diego: Academic Press.
- Weible, Christopher M., Paul A. Sabatier y Kelly McQueen (2009) "Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework", *The Policy Studies Journal*, Vol. 37, No. 1, 121-140.
- Weinberg, A (1970), “Scientific teams and scientific laboratories”, *Daedalus*, 99, 1056–1075.
- Weiss, Carol H. (1983) “Ideology, Interests, and Information: The basis of policy positions”. En Daniel Callahan and Bruce Jennings (eds.) *Ethics, the Social Sciences, and Policy Analysis*. New York: Plenum Press. Pp. 213-245.
- Wied, D. de (chairman) (1991) *Post-Graduate Training Today: emerging Structures for a Changing Europe*. The Hague: Netherlands Ministry of Education and Science.
- Workman, Samuel, Bryan D. Jones, and Ashley E. Jochim (2009) "Information Processing and Policy Dynamics", *The Policy Studies Journal*, Vol. 37, No. 1, 75-92.
- Xirau, Joaquín (1969 [1945]) *Manuel B. Cossío y la educación en España*. Barcelona: Ariel.
- Yanow, Dvora (2000) *Conducting Interpretive Policy Analysis*. London: Sage.
- Yanow, Dvora (2007) “Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research”. En Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC Press. Pp. 405-415.
- Yin, Robert K. (2003) *Case Study Research*, 3rd ed. London: Sage.
- Zafonte, Matthew y Paul Sabatier (1998) "Shared beliefs and imposed interdependencies as determinants of ally networks in overlapping subsystems", *Journal of Theoretical Politics*, 10(4) 473-505.
- Zahariadis, Nikolaos (1995a) "Comparing Lenses in Comparative Public Policy", *Policy Studies Journal*, Vol. 23, No. 2, 378-382.
- Zahariadis, Nikolaos (1995b) *Markets, States, and Public Policies: Privatization in Britain and France*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Zahariadis, Nikolaos (1999) “Ambiguity, time, and multiple streams.” En Paul A. Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, pp. 73–93.
- Zahariadis, Nikolaos (2007) “The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects”. En Paul A. Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process* (2^a ed.). Boulder, Co.: Westview, pp. 65-92.
- Ziman, John (1994) *Prometheus Bound. Science in a Dynamic Steady State*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Ziman, John (2000) "The Republic of Science: Commentary", *Minerva* 36, pp. 21-25.
- Ziman, John (2003) *¿Qué es la ciencia?* Madrid: Cambridge University Press.

ANEXOS

ANEXO 1. CRONOLOGÍA POR ARENAS DE ACCIÓN

Fecha	Evento	Arena ⁹⁵⁴
Junio 1999	Carta abierta de una investigadora en formación reclamando la extensión de la cobertura de la Seguridad Social a los becarios de investigación	PM
Octubre /1999	Creación de la web de 'Precarios-Becarios'	FJI
Noviembre 1999	Creación de Innova (Salamanca)	FJI
10/11/1999	Carta informativa para los becarios'	PM
Febrero 2000	Protestas de investigadores en formación en la Comunidad Valenciana	PM
Febrero 2000	Primera campaña de cartas a periódicos	PM
Febrero /2000	Creación de Joves Investigadors	FJI
15/02/2000	Concentración con motivo del centenario de la Seguridad Social	PM
21/02/2000	Día de los globos naranja'	PM
Marzo /2000	Carta de la FJI al Defensor del Pueblo	SE
08/04/2000	Asamblea fundacional FJI-Precarios; aprobación de la Carta Abierta	FJI
09/04/2000	Aprobación de la 'Carta Abierta'	PM
27/04/2000	Creación del MCYT	SE
15/06/2000	Noticia en <i>Nature</i> sobre FJI	PM

⁹⁵⁴ Las distintas arenas reseñadas son: FJI = arena interna de la Federación de Jóvenes Investigadores-Precarios; PM = arena público-mediática; SE = subsistemas estatales de la política de formación de investigadores; PARL = arenas parlamentarias estatales (Congreso de los Diputados y Senado); INV = arena del sistema investigador y universidades; RRLL = arena de las relaciones laborales; REG = arenas regionales (parlamentarias y subsistemas de decisión); UE = arena de la Unión Europea; FOR = foros; INTG = arena de las relaciones intrabubernamentales; JUD = arena judicial.

Anexos

22/06/2000	Primeras declaraciones públicas de la Ministra de Ciencia y Tecnología sobre la situación de los investigadores en formación	SE
14/07/2000	La FJI recibe la carta dirigida por el Adjunto del Defensor del Pueblo al Secretario de Estado de Política Científica solicitando informe sobre la situación de los investigadores en formación	SE
20/07/2000	Presentación PNL IU sustitución becas por contratos en el Pleno del Congreso de los Diputados. En septiembre (el 22) volvería a presentarse en la Comisión de Ciencia y Tecnología	PARL
22/09/2000	IU presenta PNL para la conversión de becas en contratos	PARL
30/09/2000	Contactos con Pi-Net	UE
Octubre /2000	Campaña de envío masivo de cartas a los directores de los periódicos	PM
18/10/2000	Artículo en El País sobre "La precariedad de los jóvenes investigadores"	PM
20/10/2000	Rueda de prensa conjunta de IU con FJI para presentar la PNL	PARL
31/10/2000	Reunión de la Comisión de Vicerrectores de Investigación de la CRUE. Miembros de la FJI son invitados y tienen lugar los primeros contactos informales con representantes del MCYT y el MECD	INV/SE
Noviembre 2000	Primeros contactos oficiales entre FJI y CCOO	RRL
13/11/2000	Manifiesto de Madrid Pacto por la Ciencia	INV
29/11/2000	Debate de la Interpelación presentada por el senador Josep Varela (CiU) en la que la Ministra Anna Birulés confirma el compromiso de su ministerio en estudiar la situación de los becarios de investigación	PARL
30/11/2000	Reunión con Secretarios Confederales de Empleo, Sectorial y Enseñanza	RRL
30/11/2000	Josep Varela (CiU) presenta la moción consecuencia de interpelación instando al estudio de la situación de los becarios	PARL
Diciembre 2000	Campaña de firmas de apoyo al "Manifiesto contra la precariedad en la investigación"	PM
Diciembre 2000	Campaña de envío masivo de cartas a los directores de los periódicos	PM
13/12/2000	Rueda de prensa conjunta con CCOO	RRL

Mecanismos de estabilidad y cambio en las políticas públicas

14/12/2000	Aprobación de la PNL de IU en las Cortes de Aragón instando al Gobierno de Aragón a dirigirse al Gobierno central para que sustituya las becas de investigación por contratos	REG
19/12/2000	Debate y aprobación de la moción consecuencia de interpelación presentada por Josep Varela (CiU); se insta al gobierno a crear una comisión de estudio de la situación de los becarios	PARL
20/12/2000	Debate de la PNL IU sobre sustitución becas por contratos	PARL
Enero /2001	Constitución de la Comisión Técnica de Trabajo del MCYT	FOR
22/01/2001	Convocatoria FPI 2001: subida del estipendios de las becas	SE
24/01/2001	PSOE presenta PNL Plan de Recursos Humanos I+D, incluyendo contratación de los becarios postdoctorales y estudio de la situación de los predoctorales	PARL
25/01/2001	Primera reunión de la Comisión Política de Trabajo	FOR
02/02/2001	Primera gran manifestación en Madrid	PM
07/02/2001	Entrevista entre FJI y Secretario de Estado de Política Científica	SE
22/02/2001	Segunda reunión de la CPT	FOR
23/02/2001	Campaña de cartas sobre la subida de los estipendios de las becas FPI	PM
01/03/2001	Eurodoc 2001 en Uppsala (Suecia)	UE
02/03/2001	PSOE presenta una PNL sobre homogeneización becas predoctorales convocadas por el Estado	PARL
22/03/2001	Aprobación de la PNL de IU en la Junta General del Principado de Asturias	REG
27/03/2001	Aprobación de la PNL de IU en el Parlamento de Andalucía	REG
20/04/2001	Aceptación por la FJI del '2+2' en referéndum	FJI
26/04/2001	Aprobación de la PNL de IU en la Asamblea de Extremadura	REG
27/04/2001	Protesta ante las oficinas del INEM	PM

Anexos

27/04/2001	Primera reunión de la CTT organizada por la Junta de Andalucía	FOR
Mayo 2001	Reunión de grupo de trabajo del Consejo General de Ciencia y Tecnología. Se concluye que es necesario mejorar la situación de los investigadores en formación	REG/SE
17/05/2001	Reunión FJI-MCYT	SE
01/06/2001	Reunión FJI-MCYT	SE
07/06/2001	Encierro en los rectorados de varias universidades en protesta por el anteproyecto de la LOU	PM
07/06/2001	Apoyo de los rectores a los encierros de la FJI en protesta por el anteproyecto de la LOU	INV
20/06/2001	Aprobación de la moción de IU presentada en el Parlamento de Navarra	REG
21/06/2001	El PSOE de Madrid presenta una PNL (decaída) solicitando la implantación sistema '2+2'	REG
01/09/2001	Aparece la sección "El Rincón Precario" en los Apuntes de Ciencia y Tecnología de la AACTE	INV
05/09/2001	Reunión FJI-MECD	SE
20/09/2001	Informe de la CTT creada por el MCYT	SE
28/09/2001	Primer borrador disponible del Estatuto del Becario de Investigación a cargo de la SGPC-MCYT	SE
Octubre /2001	Problemas con la gestión de los pagos de las becas FPI	SE
05/10/2001	La FJI aprueba en asamblea la estrategia "no solicitar mejoras parciales pero aceptar cualquier propuesta que acerque las becas a contratos pidiendo siempre todas las condiciones de un contrato."	FJI
05/10/2001	Segunda gran manifestación masiva en Madrid: presentación del "Informe de productividad"	PM
23/10/2001	Informe favorable del MEH al borrador del EB	INTG
29/10/2001	Documento definitivo de la CTT de la Junta de Andalucía	FOR/REG
07/11/2001	La FJI decide no firmar el documento de la CTT Andaluza. Discusiones internas criticando la decisión y la estrategia de la FJI	FJI

16/11/2001	La FJI accede a un borrador del EBI (con fecha de octubre 2001)	SE/FJI
19/11/2001	El PSOE presenta una PNL sobre conversión becas postdoctorales en contratos e inclusión predoctorales en el régimen general de la Seguridad Social	PARL
10/12/2001	Reunión FJI-MCYT	SE
11/12/2001	El secretario general de Política Científica anuncia en el Congreso la próxima aprobación del EB	SE
13/12/2001	Aprobación de la toma en consideración por las Cortes de Aragón de la PL autonómica presentada por IU	REG
18/12/2001	Informe favorable del MAP al borrador del EB	INTG
21/12/2001	PSOE presenta PNL sobre convocatoria anual de becas estatales	PARL
26/12/2001	Informe crítico de la DGU (MECD) al borrador del EB	INTG
18/01/2002	Salida de Juan Junquera (Secretario general de Política Científica) del MCYT. La DGI se hace cargo del proyecto del EBI	SE
01/02/2002	Eurodoc 2002 (Girona) Eurodoc se constituye formalmente	UE
08/02/2002	Concentraciones en varias ciudades contra el anteproyecto de EB	PM
Marzo 2002	Más problemas con la gestión de los pagos de las becas FPI	SE
11/04/2002	Aprobación por las Cortes de Aragón de la PL autonómica presentada por IU	REG
24/04/2002	Reunión FJI-MECD	SE
29/04/2002	Primer borrador disponible del Estatuto del Becario de Investigación a cargo de la DGI-MCYT	SE
08/05/2002	1er Día del Investigador Precario	PM
16/05/2002	Rechazo por la Junta General del Principado de Asturias de la toma en consideración de la PL autonómica presentada por IU	REG
22/05/2002	Anuncio de la Ministra en el Senado de la pronta aprobación del EBI	SE

Anexos

29/05/2002	Reunión FJI-MCYT	SE
29/05/2002	El MCYT anuncia que el EBI esté en vigor el 1 de enero de 2003	SE
20/06/2002	Participación de la FJI en la huelga general	RRL
09/07/2002	Cese de Anna Birulès al frente del MCYT. Sustituida por Josep Piqué	SE
10/09/2002	Campaña de postales dirigidas a Josep Piqué	PM
Octubre 2002	CCOO propone a la FJI un acuerdo de colaboración. El acuerdo es aceptado primero y, luego, rechazado.	RRL
12/10/2002	Anuncio del cambio de terminología en los programas predoctorales de la UE	UE
15/10/2002	Reunión DGI y FJI donde se confirma el compromiso del MCYT con el EBI	SE
23/10/2002	Rueda de prensa conjunta de representantes de la FJI con los secretarios generales de CCOO y UGT	RRL
25/10/2002	Tercera manifestación de ámbito estatal	PM
28/10/2002	Primera convocatoria del '2+2' en Aragón	REG
28/11/2002	Reunión de la FJI con J.L.Rodríguez Zapatero	PARL
10/12/2002	Rechazada en el Congreso la PL de Aragón	PARL
24/01/2003	El EBI pasa oficialmente a la CICYT	SE
07/02/2003	Primeras Jornadas de Jóvenes Investigadores (Cádiz)	PM
19/02/2003	La Ley de Universidades de Cataluña reconoce al personal investigador en formación dentro del PDI	REG
23/02/2003	Elección de Christian Siegler (ABIJIA) como Presidente de Eurodoc	UE
07/03/2003	Reunión con el candidato del PSOE a la Comunidad de Madrid, que acepta el '2+2'.	REG

Marzo 2003	Comienza a utilizarse oficialmente en la FJI la terminología de la UE (IFI e IE)	FJI
08/05/2003	2º Día del Investigador Precario	PM
25/05/2003	La FJI tiene acceso al nuevo borrador del EBI	SE
Junio 2003	Apoyo de la AACTE manifestación convocada por la FJI para el 13 de junio	INV
05/06/2003	Primera utilización pública del término 'investigador en fase inicial' (IFI)	FJI
13/06/2003	Cuarta manifestación de ámbito estatal	PM
18/06/2003	Dictamen del CES sobre el EBI	SE
15/07/2003	Dictamen del Consejo de Estado sobre el EB	SE
21/07/2003	Primera convocatoria de dieño '2+2' en Cataluña	REG
01/08/2003	El EBI es paralizado en la Comisión General de Secretarios y Subsecretarios	SE
05/09/2003	Cese de Josep Piqué al frente del MCYT. Sustituido por Juan Costa	SE
26/09/2003	El PSOE incorpora el '2+2' a su programa electoral	PARL
24/10/2003	Aprobación definitiva del EB por el Consejo de Ministros	SE
03/11/2003	Publicación del EBI en el BOE	SE
04/11/2003	Movilización en protesta por el EBI ('entierro de la Ciencia')	PM
13/11/2003	Carta de Eurodoc al Comisario Europeo de Investigación apoyando demandas de la FJI	UE
13/11/2003	Aprobación por el Parlamento de Andalucía de la PL a las Cortes Generales presentada por IU	REG
03/12/2003	Primera convocatoria del 2+2 en Castilla-La Mancha	REG

Anexos

18/12/2003	Edición del 'Calendario Precario 2004'	PM
22/12/2003	La Ley Andaluza de Universidades reconoce al colectivo del personal investigador en formación, aunque fuera del personal docente e investigador	REG
30/12/2003	Publicación de la Orden que regula el Registro de becas del EB	SE
Enero 2004	Primera reunión grupo de trabajo MCYT-FJI	SE
Febrero 2004	Segunda reunión grupo de trabajo MCYT-FJI	SE
01/02/2004	Recomendaciones de la AACTE sobre política científica (entre ellas, la adopción del 2+2)	INV
14/02/2004	Aprobación de la reforma de los estatutos de la FJI	FJI
24/02/2004	Se anuncia próxima elaboración de la Carta Europea del Investigador y el Código de Conducta	UE
01/03/2004	La FJI hace pública la versión definitiva del documento sobre carrera investigadora	PM
16/04/2004	Nuevo gobierno del PSOE. Desaparece el MCYT y se crea de nuevo el MEC	SE
25/05/2004	Primera reunión de la FJI con la SEUI (MEC)	SE
01/06/2004	La ministra de Educación anuncia la incorporación de los becarios FPU y FPI a la Seguridad Social en 2005	PARL
03/06/2004	Primera reunión con el grupo parlamentario Socialista en el Congreso	PARL
21/06/2004	Publicación de la primera convocatoria '2+2' en la Comunidad de Andalucía	REG
22/06/2004	Publicación de la primera convocatoria '2+2' en Extremadura	REG
24/06/2004	Rechazo en las Cortes de Aragón de una nueva PL propuesta por IU	REG
29/06/2004	Primeras críticas de la FJI al Gobierno del PSOE	PM
30/06/2004	Comienza a funcionar el Registro de Becas de Investigación	SE

01/07/2004	Los becarios FPI con DEA comienzan a ser dados de alta en la Seguridad Social	SE
22/07/2004	Un comunicado crítico de la FJI llama la atención de Presidencia del Gobierno	SE
26/08/2004	Protestas en la FJI y los becarios de investigación a raíz de la convocatoria FPU	PM
Septiembre 2004	Intervención de la Inspección de Trabajo a raíz de la muerte de un becario	RRL
Septiembre 2004	El <i>External Advisory Group</i> - donde participa Eurodoc - presenta los textos iniciales de la 'Carta europea del investigador' y el 'Código de conducta para la contratación'	UE
07/09/2004	La SEUI rectifica la convocatoria FPU a raíz de las protestas suscitadas	SE
16/09/2004	El Secretario de Estado de Universidades e Investigación anuncia en el Congreso la reforma del EBI	SE
30/09/2004	Publicación de la rectificación de la convocatoria FPU	SE
18/10/2004	La SEUI anuncia que, en principio, sólo se extenderá la cobertura en Seguridad Social prevista en el EBI para los becarios sin DEA	SE
22/10/2004	Reunión con miembros del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso	PARL
22/10/2004	Concentración en Madrid reclamando al Gobierno el cumplimiento del programa electoral	PM
11/11/2004	Rechazo en la Asamblea de Extremadura de la PL autonómica presentada por IU	REG
11/11/2004	Aprobación de las enmiendas transaccionales de los Presupuestos Generales del Estado incluyendo incrementos en las partidas para formación de investigadores	PARL
10/12/2004	La SEUI habla por primera vez con la FJI sobre aspectos concretos de la reforma del EBI y la contratación	SE
Enero 2005	Los becarios FPU con DEA comienzan a ser dados de alta e la Seguridad Social	SE
Enero 2005	La FJI decide volver a la estrategia de presión aplicada durante el Gobierno del PP	PM
26/01/2005	Carta abierta de la FJI al Presidente del Gobierno, exigiendo coherencia con las promesas electorales	PM
01/03/2005	Carta de respuesta del director general de Investigación de la Comisión Europea a una carta de USO, en la que reconoce el problema de la falta de derechos laborales de algunos investigadores en	UE

Anexos

Europa		
03/03/2005	El SEUI anuncia el compromiso del Gobierno de aplicar el nuevo EPIF en 2006, con un calendario	SE
11/03/2005	Publicación de la Recomendación de la Comisión Europea conteniendo la 'Carta europea del investigador' y el 'Código de conducta para la contratación de investigadores'	UE
27/04/2005	Comunicado crítico de la FJI sobre el primer año de Gobierno de Zapatero	PM
04/05/2005	La SEUI presenta al FJI el primer borrador del EPIF	SE
31/05/2005	La FJI amenaza con movilizaciones si el MEC no rectifica el contenido previsto del EPIF	PM
15/06/2005	Negociación entre FJI y MEC para que la primera desconvoque la manifestación prevista para el día 17	SE
16/06/2005	La FJI y el MEC firman el acuerdo sobre el contenido mínimo del EPIF	SE
16/06/2005	La FJI desconvoca la manifestación prevista para día 17	PM
28/06/2005	Sentencia del Tribunal Supremo desestimando el recurso de CCOO contra el EBI	JUD
01/07/2005	Nuevo borrador del EPIF reflejando el acuerdo. Críticas de la FJI	SE
13/07/2005	Comunicado de la FJI expresando su malestar por el incumplimiento del Acuerdo. Amenaza con movilizaciones	PM
26/07/2005	Reunión entre la FJI y el MEC, que acepta la transformación de las becas de proyecto en contratos.	SE
01/08/2005	Lituania es el primer país cuyo gobierno se adhiere a la Carta Europea del Investigador y el Código	UE
03/08/2005	Publicación de la primera convocatoria '2+2' de la Comunidad Valenciana	REG
02/09/2005	Publicación de la primera convocatoria '1+3' de la Generalitat de Cataluña	REG
16/09/2005	Nuevo borrador del EPIF y comunicado crítico de respuesta de la FJI	SE
20/09/2005	Nuevo borrador del EPIF. Avances sociales - entre ellos, sustitución de las becas de proyecto por contratos	SE

Mecanismos de estabilidad y cambio en las políticas públicas

26/09/2005	Desacuerdos entre MEC y FJI sobre la obligatoriedad del EPIF. Aumenta el malestar en la FJI	SE
03/11/2005	La FJI convoca una nueva manifestación para el 25 de noviembre	PM
05/11/2005	La FJI recibe un borrador del EPIF donde se satisfacen sus demandas	SE
11/11/2005	La FJI desconvoca la manifestación convocada para el 25 de noviembre	PM
18/11/2005	Sentencia del Tribunal Supremo desestimando el recurso de la FJI contra el EBI	JUD
21/12/2005	El proyecto del EPIF entra en el Consejo de Estado	SE
29/12/2005	Concentración convocada por la FJI ante la sede del MEC	PM
12/01/2006	El Consejo de Estado emite su dictamen sobre el proyecto del EPIF	SE
25/01/2006	La Dirección General de Universidades e Investigación de la Comunidad de Madrid comunica la próxima puesta en marcha del diseño '0+4' en esta región	REG
27/01/2006	Aprobación del EPIF por el Consejo de Ministros	SE
02/02/2006	Comunicado de la FJI expresando su decepción con el EPIF	PM
09/06/2006	Publicación de la primera convocatoria '0+4' en la Comunidad de Madrid	REG

ANEXO 2. PROGRAMAS ANALIZADOS

A.2.1. Programas entre 1901 y 1936

Programa	Fecha de publicación (Gaceta de Madrid)	Programa	Fecha de publicación (Gaceta de Madrid)	Programa	Fecha de publicación (Gaceta de Madrid)
Pensiones pre-JAE	20/07/1901	JAE-pensiones	27/01/1916	JAE-trabajos de investigación	13/11/1930
Pensiones pre-JAE	13/04/1902	JAE-trabajos de investigación	04/11/1916	JRC-medicina	20/05/1931
Pensiones pre-JAE	01/01/1903	JAE-pensiones	07/01/1917	JAE-pensiones	28/01/1932
Pensiones pre-JAE	09/05/1903	JAE-trabajos de investigación	27/10/1917	MAG-extranjero	28/12/1932
Pensiones pre-JAE	10/06/1903	JAE-trabajos de investigación	17/11/1918	JAE-pensiones	09/01/1933
Pensiones pre-JAE	16/06/1903	JAE-trabajos de investigación	23/11/1919	MAG-extranjero	08/04/1933
JAE-pensiones	13/07/1907	JAE-pensiones	16/07/1921	INC-beca	02/05/1933
JAE-reglamento pensiones	30/01/1909	JAE-pensiones	27/04/1923	MAG-extranjero	29/05/1933
JAE-modificación reglamento	28/01/1910	JAE-trabajos de investigación	11/11/1923	JAE-trabajos de investigación	14/11/1933
JAE-pensiones	28/02/1910	JAE-pensiones	13/04/1924	FCC	29/11/1933
JAE-trabajos de investigación	05/05/1910	JAE-trabajos de investigación	30/10/1924	FCC-física	20/12/1933
JAE-trabajos de investigación	28/09/1910	JAE-trabajos de investigación	06/12/1925	JAE-pensiones	25/01/1934
JAE-pensiones	25/01/1911	JAE-trabajos de investigación	22/10/1926	FCC-medicina	29/04/1934
JAE-trabajos de investigación	06/02/1911	JAE-trabajos de investigación	11/11/1927	MAG-extranjero	11/07/1934
JAE-trabajos de investigación	06/12/1911	JAE-pensiones	22/01/1928	JAE-pensiones	06/01/1935
JAE-pensiones	09/01/1912	JAE-pensiones	06/07/1928	FCC-medicina	05/02/1935
JAE-pensiones	17/01/1913	PPL	27/09/1928	MAG-extranjero	14/07/1935
JAE-trabajos de investigación	22/12/1913	JAE-trabajos de investigación	31/10/1928	FCC-bellas artes	11/12/1935
JAE-pensiones	02/01/1914	PPL	29/05/1929	JAE-pensiones	06/01/1936
JAE-trabajos de investigación	15/01/1914	JAE-trabajos de investigación	01/01/1930	MAG-extranjero	06/02/1936
JAE-pensiones	11/02/1915	JAE-pensiones	10/01/1930		
JAE-trabajos de investigación	09/03/1915	JAE-trabajos de investigación	29/01/1930		

Nota: JAE =Junta para la Ampliación de Estudios; PPL = Patronato de Pensiones Libres; JRC = Junta de Relaciones Culturales; MAG = Ministerio de Agricultura; FCC = Fundación ‘Conde de Cartagena’; INC = Instituto Nacional del Cáncer.

A.2.2. Programas entre 1940 y 1967

Programa	Fecha de publicación (BOE)	Programa	Fecha de publicación (BOE)	Programa	Fecha de publicación (BOE)
CSIC	11/11/1940	IEO	02/10/1954	PIO-postdoc-62	12/04/1962
CSIC	02/07/1942	IEJ	03/07/1955	PIO-pensiones extranjero	24/05/1962
CSIC	02/06/1943	CPEAS-postgraduados	03/07/1955	PIO-becas ampliación	20/07/1962
CSIC	20/05/1944	CPEAS-pensiones extranjero	03/07/1955	CSIC-PMP	09/10/1962
IBA	01/08/1944	CPEAS-pensiones extranjero	16/04/1956	PIO-iniciación-61	01/12/1962
CSIC	27/05/1945	CPEAS-becas	25/04/1956	PIO-pensiones extranjero	07/05/1963
IBA	20/11/1945	CPEAS-postgraduados	09/09/1956	PIO-becas ampliación	29/07/1963
JRC-ampliación	15/03/1946	CPEAS-pensiones España	23/10/1956	CSIC-PMP	08/10/1963
JRC-perfeccionamiento	15/03/1946	CPEAS-becas	15/06/1957	CSIC-PRL	08/10/1963
CSIC	28/05/1946	IEO	16/12/1957	PIO-iniciación-63	16/10/1963
IBA	31/07/1946	CPEAS-becas	15/07/1958	PIO-postdoc-63	16/10/1963
JRC-ampliación	02/02/1947	CPEAS-pensiones extranjero	15/07/1958	PIO-pensiones extranjero y España	16/06/1964
JRC-perfeccionamiento	02/02/1947	MEN-ayudantes cátedras	22/10/1958	PIO-becas ampliación	25/06/1964
CSIC-JDLC-extranjero	11/04/1947	CPEAS-pensiones extranjero	19/03/1959	CSIC-PMP	17/10/1964
CSIC	20/12/1947	CPEAS-becas	09/05/1959	PIO-iniciación-64	19/12/1964
IBA	25/05/1948	IEO	25/10/1959	PIO-postdoc-64	19/12/1964
JRC	27/09/1948	CPEAS-pensiones España extranjero	26/01/1960	PIO-pensiones extranjero	12/04/1965
IBA	03/07/1949	CPEAS-becas	09/05/1960	PIO-becas ampliación	06/05/1965
IEO	16/03/1950	CSIC-PMP	13/10/1960	CSIC-PMP	08/10/1965
INC	17/07/1950	CSIC-PRL	02/11/1960	PIO-iniciación-64	06/12/1965
CSIC-PRL	19/10/1950	PIO-pensiones extranjero	17/01/1961	PIO-pensiones extranjero	19/03/1966
CSIC-PMP	30/10/1950	PIO-becas ampliación	13/05/1961	PIO-ayudas graduados	01/07/1966
IEO	27/07/1951	Fulbright	13/06/1961	CSIC-PMP	08/10/1966
IEJ	15/12/1951	CSIC-PRL	01/11/1961	CSIC-PMP	23/11/1967
IEJ	06/09/1953	PIO-mejores graduados	06/11/1961		
CSIC-PMP	13/11/1953	PIO-iniciación	14/11/1961		

Nota: JRC = Junta de Relaciones Culturales; IBA = Instituto de Biología Animal; JDLC = Patronato 'Juan de la Cierva'; IEO = Instituto Español de Oceanografía; INC = Instituto Nacional del Cáncer; PRL = Patronato 'Raimundo Lulio'; PMP = Patronato 'Menéndez Pelayo'; CPEAS = Comisaría de Protección Escolar y Asuntos Sociales; PIO = Patronato para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades.

A.2.3. Programas entre 1968 y 1982

Programa	Fecha de publicación (BOE)	Programa	Fecha de publicación (BOE)
FPI	12/09/1968	CSIC-tesis	27/05/1978
FPI	26/06/1969	PIO-Ayudas doctorado	05/07/1978
FPI	23/05/1970	FPI	08/11/1978
PIO-Préstamos	23/07/1970	PIO-Ayudas doctorado	24/02/1979
FPI	30/07/1971	FPI	06/12/1979
FPI	23/06/1972	PIO-Ayudas doctorado	18/04/1980
FPI	01/09/1973	FPI	15/10/1980
PIO-Préstamos	01/06/1974	FIS-ampliación	29/01/1981
FPI	24/10/1974	PIO-Ayudas doctorado	16/04/1981
FPI	29/10/1975	CSIC-tesis	25/06/1981
FPI	29/11/1976	FIS-ampliación	23/09/1981
CSIC	06/12/1976	FPI	24/10/1981
FPI-prórroga	28/01/1977	CSIC-tesis	28/06/1982
PIO-Ayudas doctorado	24/10/1977	FIS-ampliación	05/08/1982
FPI	14/11/1977	FPI	01/09/1982
FPI-compatibilidad	28/01/1978		

FPI = Plan de Formación del Personal Investigador; PIO = Patronato para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades; FIS = Fondo de Investigaciones Sanitarias.

A.2.4. Programas estatales entre 1983 y 2005

Programa	Fecha de publicación (BOE)	Programa	Fecha de publicación (BOE)
FPI-Tareas docentes	12/01/1983	PSFPPI-PGC	14/12/1989
INAPE-Ayudas doctorado	19/07/1983	IEF-predocctoral extranjero	24/03/1990
FPI	31/10/1983	PNFPI	30/10/1990
FPI	17/10/1984	PSFPPI-FPU	30/10/1990
FPI	18/09/1985	PSFPPI-PGC	30/10/1990
FPI	30/09/1986	IEF-predocctoral extranjero	18/04/1991
PNFPI	03/11/1987	PNFPI	12/11/1991
PSFPPI-General y Áreas de Conocimiento	03/11/1987	PSFPPI	12/11/1991
IGME	03/11/1987	PSFPPI-PGC	12/11/1991
PSFPPI-complementaria	21/12/1987	PNFPI	20/11/1992
CEDEX	27/05/1988	PSFPPI-FPU	20/11/1992
CSIC-Introducción	29/07/1988	PSFPPI-PGC	20/11/1992
CSIC-Ingenieros	29/07/1988	PNFPI	16/11/1993
PNFPI	08/09/1988	PSFPPI-FPU	16/11/1993
PSFPPI-General y Áreas de Conocimiento	08/09/1988	PSFPPI-PGC	16/11/1993
CIEMAT-Ayudas	21/09/1988	PNFPI	09/04/1994
CIEMAT-PNFPI	21/09/1988	PSFPPI-FPU	09/04/1994
CSIC-Efe	23/05/1989	PSFPPI-PGC	09/04/1994
CIEMAT-PNFPI	30/06/1989	PNFPI	23/11/1994
PSFPPI-General y Áreas de Conocimiento	29/08/1989	PSFPPI-FPU	23/11/1994
PNFPI	01/09/1989	PSPGC	23/11/1994

Nota: PNFPI = Programa Nacional de Formación del Personal Investigador (Plan Nacional de I+D), subprogramas predoctorales; PSFPPI-General y Áreas de conocimiento = Programa Sectorial de Formación del Profesorado y del Personal Investigador (subprogramas 'general' y 'áreas de conocimiento'); IEF = Instituto de Estudios Fiscales; PSPGC = Subprograma sectorial de 'Promoción General del Conocimiento'; IGME = Instituto Geológico Minero de España; CEDEX = Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas; CIEMAT = Centro de Investigaciones Energéticas y Medioambientales; AHPRH-FPI = Acciones horizontales de potenciación de recursos humanos-formación del personal investigador; AHPRH-FPU = Acciones horizontales de potenciación de recursos humanos-formación del profesorado universitario.

A.2.4. Programas estatales entre 1983 y 2005 (cont.)

Programa	Fecha de publicación (BOE)	Programa	Fecha de publicación (BOE)
PNFPI	01/12/1995	PSPGC	10/04/1999
PSFPPI-FPU	01/12/1995	FSFPPI-FPU	15/09/1999
PSPGC	01/12/1995	AHPRH-FPI	14/01/2000
PNFPI-actualización dotaciones	19/12/1995	PSPGC	14/01/2000
PSFPPI-FPU-actualización	19/12/1995	AHPRH-FPU	21/11/2000
PSPGC-actualización	19/12/1995	AHPRH-FPI	22/01/2001
PNFPI	07/05/1996	AHPRH-FPU-ayudas complementarias	20/03/2001
PSPGC-actualización	07/05/1996	AHPRH-FPU	01/09/2001
PNFPI	07/11/1996	AHPRH-FPI	22/01/2002
PSFPPI-FPU	07/11/1996	AHPRH-FPI-Modificación	27/06/2002
PSPGC	07/11/1996	AHPRH-FPU	29/08/2002
PNFPI	19/06/1997	AHPRH-FPI	31/10/2002
PSPGC	19/06/1997	AHPRH-FPU	29/07/2003
PNFPI	18/11/1997	AHPRH-FPI	28/10/2003
PSFPPI-FPU	18/11/1997	AHPRH-FPI	19/11/2003
PSPGC	18/11/1997	AHPRH-FPI	16/04/2004
PNFPI	30/09/1998	AHPRH-FPU	27/08/2004
PSFPPI-FPU	30/09/1998	AHPRH-FPU-Rectificación	30/09/2004
PSPGC	30/09/1998	AHPRH-FPI	14/01/2005
PNFPI	10/04/1999	AHPRH-FPU	16/09/2005

A.2.5. Programas autonómicos (año 2000)

Programa	Fecha de publicación (boletín oficial)	Programa	Fecha de publicación (boletín oficial)
FPDI-PAI-Junta Andalucía	05/12/2000	FPI-Extremadura	28/03/2000
FPI-Aragón	12/04/2000	FPI-Galicia	31/01/2000
FPI-Baleares	20/04/2000	FPI-La Rioja	27/01/2000
FPI-Canarias	27/09/2000	FPI-Madrid	21/01/2000
FPI-Sanidad-Cantabria	08/11/2000	FPI-Navarra	14/04/2000
FPI-La Mancha	07/11/2000	FPI-Euskadi	31/12/2000
FPI-Castilla-León	22/11/2000	FPI-Asturias	06/11/2000
FPI-Cataluña	09/08/2000	FPI-Murcia	MURCIA/2000 (*)
FPI-Valencia	31/07/2000		

Nota: FPI = Formación del personal investigador; FPDI-PAI = Formación del personal docente e investigador-Plan Andaluz de Investigación. (*) La convocatoria fue publicada en Internet.

ANEXO 3. CONVOCATORIAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO FUERA DEL PLAN NACIONAL (1999)

Ministerio	Organismo convocante	Denominación del programa o beca	Objetivo declarado y duración máxima (incluyendo prórrogas)	Duración
Ministerio de Asuntos Exteriores	Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)	Becas para extranjeros	Realización de estudios de postgrado (incluida tesis doctoral) en España por parte de extranjeros de países receptores de ayuda oficial al desarrollo o economías en transición	1 año (3 o 4 años)
	Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)	Mutis	Realización de estudios de postgrado en España, Iberoamérica o Portugal	1 año (3 años)
	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional	Colegio de Europa	Realización de estudios de postgrado en el Colegio de Europa (Brujas y Natolín)	1 curso académico
	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional	Academia de España en Roma	Ayudas a artistas, creadores o investigadores para realizar residencia en la Academia de España en Roma	9 meses
	Secretaría General Técnica	Programa científico OTAN	Estancias de perfeccionamiento postdoctoral en España y Estados Unidos	1 año
Ministerio de la Presidencia	Boletín Oficial del Estado	Becas para la formación de posgraduados	Formación en diversas técnicas (documentación, elaboración de textos legales, edición electrónica, etc.)	1 año
	Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)	Becas a jóvenes investigadores en ciencias sociales	Formación de investigadores (postgraduados) en ciencias sociales	1 año
	Administración del Patrimonio Nacional	Becas Patrimonio Nacional	Formación en actividades de investigación y recuperación del patrimonio histórico-artístico	6 meses (18 meses)
Ministerio de Economía y Hacienda	Secretaría de Estado de Comercio	Control de calidad de productos objeto de comercio exterior	Formación de especialistas en análisis de control de calidad en Centros de Asistencia Técnica e Inspección de Comercio Exterior	1 año (2 años)
	Secretaría de Estado de Comercio	Turismo de España - postgraduados	Realización de estudios de postgrado en centros españoles y extranjeros	1 curso (2 cursos)
	Secretaría de Estado de Comercio	Turismo de España - tesis	Realización de tesis doctorales en el área de turismo	2 años
	Instituto de Estudios Fiscales	Becas IEF	Formación de investigadores (postgraduados) en unidades del IEF	11 meses (22 meses)
Ministerio de Industria y Energía	Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT)	Postdoctoral CIEMAT-Fundación Enresa	Estancias de doctores y tecnólogos en centros extranjeros	1 año (3 años)
Ministerio de Sanidad y Consumo	Consejo de Consumidores y Usuarios		Formación en el programa de trabajo del Consejo de Consumidores y Usuarios	1 año (2 años)
	Agencia Española del Medicamento		Formación (no doctores) y perfeccionamiento (doctores) en unidades de la AEM	1 año (4 años)
Ministerio de Educación y Cultura	CSIC	CSIC-Fundación Bancaja	Formación predoctoral y perfeccionamiento postdoctoral de personal investigador en el CSIC en proyectos sobre materias establecidas	1 año (4 años)
	CSIC	CSIC-EFE	Especialización en el gabinete de comunicación del CSIC y en el área de ciencia de la Agencia EFE	1 año
	CSIC	CSIC-Comunidad de Madrid-Museo Nacional de Ciencias Naturales	Becas predoctorales y postdoctorales en el Museo Nacional de Ciencias Naturales	1 año (4 años, predoctorales; 2 años,

		Ciencias Naturales		postdoctorales)
	CSIC	CSIC-Roma	Becas de investigación predoctorales y postdoctorales en la Escuela Española de Historia y Arqueología de Roma	1 año (2 años, predoctorales)
	CSIC	Glaxo-CSIC	Formación predoctoral en campos afines al sector farmacéutico	1 año (4 años)
	Consejo Superior de Deportes	Consejo Superior de Deportes	Participación en proyecto de investigación en el Centro de Alto Rendimiento y de Investigación en Ciencias del Deporte	6 meses (2 años)
	Secretaría de Estado de Educación, Universidades y Desarrollo Tecnológico	CEDI-INCE	Formación de especialistas en investigación, documentación, innovación y evaluación en materia educativa en el Centro de Investigación y Documentación Educativa y en el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación	1 año (4 años)
	Dirección General de Bellas Artes	Becas museos	Formación en proyectos de investigación en materia museística en centros gestionados por la DGBA	6 meses
	Secretaría General de Educación y Formación Profesional	Tecnologías de la Información aplicadas a la educación	Colaboración en actividades del Programa de Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación del MEC	1 año
Ministerio de Medio Ambiente	Instituto Tecnológico Geominero	Becas ITGE-proyectos	Formación en proyectos de investigación del ITGE	1 año (2 años)
	Instituto Tecnológico Geominero	Becas ITGE-tesis	Realización de tesis doctorales en actividades propias del ITGE	1 año (4 años)
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	Instituto Español de Oceanografía	Becas Instituto Español de Oceanografía	Formación investigadora en proyectos de centros del IEO	1 año (2 años)
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo	Becas INSHT	Formación en proyectos relacionados con la prevención de riesgos laborales en dependencias de INSHT	1 año
Ministerio de Fomento	Centro Español de Metrología	Especialistas en Metrología	Formación de especialistas en metrología	1 año (3 años)
Ministerio de Defensa	Estado Mayor de la Armada	Museo Naval	Promover proyectos de investigación relacionados con las colecciones y fondos del Museo Naval	sin especificar
Congreso de los Diputados		Becas archiveros, bibliotecarios y documentalistas	Realización de estudios y trabajos de carácter archivístico, bibliotecario y documental	2 años
Senado		Becas archiveros, bibliotecarios y documentalistas	Realización de estudios y trabajos de carácter archivístico, bibliotecario y documental	1 año

Fuente: Elaboración propia a partir de las convocatorias publicadas en el BOE.

ANEXO 4. SITUACIÓN DE LOS BECARIOS DE INVESTIGACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

Tabla A.4.1. Situación del colectivo de becarios de investigación en las universidades públicas españolas en los estatutos anteriores a la aprobación de la LOU

Universidades públicas	Fecha	Artículos	PDI o asimilado	Representación en órganos de gobierno					Normativa específica sobre becarios
				Departamentos	Junta de Centro	Consejo de Instituto	Claustro	Junta de Gobierno	
Alcalá de Henares	1985	40, 72, 78, 96, 188, 189 , DT.13			Sí		Sí	Sí	Sí
Alicante	1985	143 ,		Sí	Sí		Sí	Sí	
Almería	1999	DA.2, DT.7				Sí			
Autónoma de Barcelona	1985	14, 18, 38, 44, 46, 152		Sí					
Autónoma de Madrid	1999	34							
Barcelona	1997	13, 31, 34		Sí					
Burgos	1999	40, 54, 89, 103	Sí	Sí		Sí	Sí		
Cádiz	1985	59, 63, 81, 96, 97, 98, 106, 110, 125, 142, 151 , 181, DT.2, DT.3, DT.18		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
Cantabria	1993	11, 53, 58, 116 , 201		Sí		Sí			
Carlos III	1995	36, 61, 98, 116	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí
Castilla-La Mancha	1991	6, 24, 40, 44, 102		Sí	Sí		Sí		
Complutense de Madrid	1992	134							
Córdoba	1986	15, 50, 53, 58, 75, 84, 109, 165, 173 , 183, 188, 194 , 196, DT. 10		Sí	Sí		Sí	Sí	
Coruña, La	1992	56, 59, 61, DA.5		Sí	Sí	Sí			
Extremadura	1997	16, 25, 50, 62, 78, 79, 88, 118	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí
Girona	1999	43, 49, 82, 91, 93	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	
Granada	1985	31, 53, 64, 253 , DT.9		Sí			Sí		
Huelva	1999	149, 151 ,	Sí	Sí	Sí				
Islas Baleares	1989	47, 70, 110, 153							Sí

Jaén	1998	18, 89, 103, 105,	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Jaume I de Castellón	1997	38, 60, 104, 106	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		
La Laguna	2000	79, 118		Sí					
La Rioja	1995	30, 43, 47, 60, 66		Sí		Sí	Sí	Sí	
León	1991	81, 82, 83,		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
Lleida	1995	12, 33, 60, 95, 102, 103	Sí	Sí	Sí				
Málaga	1986	10, 20, 26, 43, 56, 63		Sí	Sí		Sí	Sí	
Miguel Hernández	1997	37							
Murcia	1985	7, 25, 53, 68, 79, 133, DT.3, DT.6,	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		
Oviedo	1985	59, 89, DA.1, DT.3, DT.16,		Sí			Sí		
Pablo de Olavide	2000	14					Sí		
País Vasco	1985	16							
Las Palmas	1985	61, 66, 68, 85, 97, 107, 169, 180		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Politécnica de Cartagena	2001	19		Sí					
Politécnica de Cataluña	1995	16, 29, 84, 125, 147, 148, 160	Sí	(*)	(*)	(*)	Sí		
Politécnica de Madrid	1985	16, 95		Sí					
Politécnica de Valencia	1987	52		Sí					
Pompeu Fabra	1999	30, 34, 46, 48, 51, 70, 82	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
Pública de Navarra	1989								
Rey Juan Carlos		No aprobó sus estatutos hasta 2003							
Rovira i Virgili	1994	30, 55, 111, 120, 133, 141	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		
Salamanca	1988	11, 50, 54, 60, 116, 119, 134	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí
Santiago	1997	11, 50, 86, 95	Sí	Sí	Sí				
Sevilla	1988	21, 35, 83, 85, 142, 145, 156, 166, 168, 248, DA.4,	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	
U.N.E.D.	1985	DT.1, 24			Sí				

Valencia (Est. General)	1985	158, 163, 172, DT.25,	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	
Valladolid	1985	142, DT.7							
Vigo	1993	74, 81, 83, 84		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
Zaragoza	1985	29, 63, DA.2, DT.3, DT.4, DT.5		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
Total			16	35	26	15	27	18	7

Fuente: Elaboración propia.

Notas: 1) La fecha es la del Real Decreto o Decreto de aprobación del estatuto o, en su caso, de la última reforma anterior a la LOU. 2) Los artículos recogidos son aquéllos que regulan directamente la representación en órganos de los becarios de investigación y su estatus dentro de la universidad (en negrita). 3) Para la consideración de representados en los órganos de gobierno, se han tomado los casos en los que el personal becario aparece como categoría separada del colectivo de alumnos de tercer ciclo, tanto los casos en que se prevé una representación específica como en los que son asimilados o considerados parte del personal docente e investigador. 4) La normativa específica sobre becarios se refiere a la existencia de estatutos o regulaciones aparte de los estatutos.

(*) La composición depende de cada órgano.

Tabla A.4.2. Situación del colectivo de becarios de investigación en las universidades públicas españolas en los estatutos posteriores a la aprobación de la LOU

Universidad	Fecha	Arts.	PDI o asimilado	Representación en órganos de gobierno						Normativa específica	
				Depart.	Junta de Fac.	Cons. de Instit.	Claustro	Cons. de Gob.	Rector (circuns)		Cons. Social
Alcalá de Henares	2003	14, 33, 186,					Sí	Sí			
Alicante	2004	10, 18, 25, 52, 59, 67, 78, 90, 96, 161,		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		
Almería	2003	64, 146, DA.9, DT.6		Sí							Sí
Autónoma de Barcelona	2003	19, 21, 28, 55, 91, 145, 147,		Sí		Sí	Sí				Sí
Autónoma de Madrid	2003	20, 28, 32, 34, 36, 66, 68, 70, DT.7	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí			
Barcelona	2003	30, 111, 157,		Sí							Sí
Burgos	2004	33, 200,	*								
Cádiz	2003	10, 103, 129, 187,	*								
Cantabria	2003	13, 22, 33, 46, 71, 76, 141,	*	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí		

		143,									
Carlos III	2003	30, 39, 45, 57, 69, 112,	*	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí		
Castilla-La Mancha	2003	9, 24, 25, 30, 36, 43, 49, 123,		Sí			Sí	Sí	Sí		
Complutense de Madrid	2003	39, 110, DT.8	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí		Sí
Córdoba	2003	38, 140, 164, 176, 185, 186, DA.2	*	Estatutos no claros al respecto			Sí		Sí		
Coruña, La	2004										
Extremadura	2003	15, 24, 68, 114, 150, 192, 259,	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí		Sí
Girona	2003	149, 158	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí
Granada	2003	130, 131,	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí			
Huelva	2003	81, 156, 157,	*	Estatutos no claros al respecto							
Islas Baleares	2003	59, 71,		Sí							
Jaén	2003	75, 117, 118,	*	Sí	Estatutos no claros al respecto						Sí
Jaume I de Castellón	2003	50, 114, 66	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí		
La Laguna	2004	31, 91, 97, 121, 161, 169,	*	Sí					Sí		Sí
La Rioja	2004	23, 27, 106,	Sí	Sí			Sí		Sí		
León	2004	13, 14, 23, 68, 88, 99, 110, 115, 160, 188,	*	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí		
Lleida	2003	110, 129, 130, 132, 139	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		
Málaga	2003	53									
Miguel Hernández de Elche	2004	8, 29, 71		Sí							
Murcia	2004	65, 78, 133, 165, 78	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí
Oviedo	2003	159,	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí		Sí
Pablo de Olavide	2003	12, 20, 24, 25, 33, 65,	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí		Sí

		94,									
País Vasco	2003	49,									
Palmas (Las)	2003	62, 71, 113, 193,		Sí	Sí	Sí	Sí				Sí
Politécnica de Cartagena	2005	17, 51, 91, 150,	*	Estatutos no claros al respecto		Sí					Sí
Politécnica de Cataluña	2003	169, 172,	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí
Politécnica de Madrid	2003	12, 19,					Sí	Sí	Sí		
Politécnica de Valencia	2003	117, 118, 119,	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		
Pompeu Fabra	2003	40, 43, 50, 59, 61, 63, 92, 115,	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí
Pública de Navarra	2003	87									Sí
Rey Juan Carlos	2003	15, 39, 61, 72, 77, 122, 109	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		
Rovira i Virgili	2003	25, 58, 159, 171, 172, 173, 204,	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí
Salamanca	2003	11, 119, 124,	Sí	Sí	Sí	Sí	Estatutos no claros al respecto				Sí
Santiago	2004	12, 34, 35, 36, 76, 107,	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		
Sevilla	2003	33, 35, 63, 64, 94,	*	Sí	Estatutos no claros al respecto						
U.N.E.D.	2005	92, 152,	Sí	Sí		Sí					
Valencia (Est. General)	2004	25, 36, 43, 59, 61, 81, 82, 101, 146, 156,	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí
Valladolid	2003	23, 34, 59, 176,	*	Sí							Sí
Vigo	2003	45, 47, 140, 141,	*	Sí		Sí					Sí
Zaragoza	2004	123, 153, 21, 103, 131,	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	

Fuente: Elaboración propia.

Notas: (*) Considerado categoría diferenciada del PDI y del estudiantado.

1) La fecha es la del real decreto o decreto de aprobación del estatuto o, en su caso, de la última reforma anterior a la LOU. 2) Los artículos recogidos son aquéllos que regulan directamente la representación en órganos de los becarios de investigación y su estatus dentro de la universidad (en negrita). 3) Para la consideración de representados en los órganos de gobierno, se han tomado los casos en los que el personal becario aparece como categoría separada del colectivo de alumnos de tercer ciclo, tanto los casos en que se prevé una representación específica como en los que son

asimilados o considerados parte del personal docente e investigador y, por tanto, con derecho a estar representados. 4) La normativa específica sobre becarios se refiere a la existencia de estatutos o regulaciones aparte de los estatutos. 5) Ante la falta de una referencia explícita, se ha optado por considerar que los becarios no tienen representación en los órganos de gobierno. No obstante, allí donde no existe una referencia explícita, pero la lectura de los correspondiente artículos sobre la composición del órgano en cuestión podría dar lugar a una interpretación favorable a la representación particular del colectivo, se han optado por no codificarlos (casos no claros).

ANEXO 5. INICIATIVAS PARLAMENTARIAS EXAMINADAS

Fecha de presentación	Cámara	Grupo Parlament.	Tipo iniciativa	Registro	Asunto	Fecha debate-Boletín de contestación	Resultado tramitación
28/04/1998	Congreso	Grupo Mixto (BNG)	PNL en comisión	161/001006	Exención del IRPF becarios investigación	No pertinente	Caducada
16/05/2000	Congreso	Grupo mixto (BNG)	PNL en comisión	161/000049	Exención del IRPF becas	18/04/2001	Rechazada
16/05/2000	Senado	CiU	Pregunta escrita	684/000008	Previsiones para integrar al PIF en la Seguridad Social	No pertinente	
20/05/2000	Parlamento de Cataluña	PSOE	Solicitud de comparecencia	356-00110/06	Comparecencia de D-Recerca	No pertinente	Decaída por fin de
26/05/2000	Parlamento de Cataluña	Iniciativa per Catalunya-Verds	PNL en comisión	250-00689/06	Regularización de los becarios	05/04/2001	Rechazada
05/06/2000	Senado	CiU	Pregunta escrita	684/000255	Becas predoctorales y postdoctorales concedidas en 1998 y 1999 por Comunidades Autónomas	No pertinente	
21/06/2000	Congreso	Gobierno	Comparecencia en comisión	214/000008	Comparecencia de la Ministra de Ciencia y Tecnología	21/06/2000	
22/06/2000	Senado	Gobierno	Comparecencia en comisión	711/000015	Comparecencia de la Ministra de Ciencia y Tecnología	22/06/2000	
26/06/2000	Senado	CiU	Pregunta escrita	684/000844	Sobre la normativa fiscal becas en el extranjero	No pertinente	
21/07/2000	Congreso	IU (Grupo Parlamentario Federal de	PNL en Pleno	162/000102	Sustitución de becas por contratos	11/09/2000	Caducada
22/09/2000	Congreso	IU	PNL en comisión	161/000231	Sustitución de becas por contratos	20/12/2000	Rechazada
11/10/2000	Congreso	IU, PSOE	Comparecencia en comisión	713/000012	Comparecencia del Secretario de Estado de Política Científica	11/10/2000	

Mecanismos de estabilidad y cambio en las políticas públicas

16/10/2000	Senado	CiU	Comparecencia en comisión	713/000012	Comparecencia del Secretario de Estado de Política Científica	16/10/2000	
24/10/2000	Cortes Valencianas	IU	PNL	RE 16.990	Sustitución de becas por contratos	04/04/2001	Rechazada
26/10/2000	Congreso	PSOE	Comparecencia en comisión	212/000097	Comparecencia del Secretario General de Política Científica	26/10/2000	
03/11/2000	Cortes de Aragón	Grupo Mixto (IU)	PNL	162/00	Conversión de las becas del Estado en contratos	14/12/2000	Aprobada
16/11/2000	Senado	CiU	Interpelación	670/000035	Sobre la política del Gobierno en materia de recursos humanos en investigación	29/11/2000	
28/11/2000	Senado	PSOE	Pregunta escrita	684/002949	Asistencia sanitaria de los becarios	No pertinente	
30/11/2000	Senado	CiU	Moción consecuencia de interpelación	671/000019	Instando al Gobierno al estudio de la situación de los becarios de investigación (creación de la CTT)	19/12/2000	
26/12/2000	Parlamento de Andalucía	IU	PNL en comisión	6-00/PNLC-000253	Sustitución de becas por contratos	27/03/2001	Aprobada (con
27/12/2000	Congreso	PSOE	Pregunta escrita	184/006430	Sobre la creación de la CPT	No pertinente	
03/01/2001	Senado	IU Grupo Mixto (IU)	Moción en comisión	661/000064	Sustitución de becas por contratos	No pertinente	Retirada
23/01/2001	Senado	PSOE	Pregunta escrita	684/003403	Medidas de reincorporación de becarios	No pertinente	
24/01/2001	Congreso	PSOE (Grupo Parlamentario Socialista)	PNL en Pleno (pasa a comisión)	162/000198	Elaboración Plan de recursos humanos en investigación	15/03/2001	Rechazada
24/01/2001	Congreso	Grupo Mixto (CHA)	Pregunta escrita	184/007450	Sobre cumplimiento de la PNL de Aragón	No pertinente	
01/02/2001	Senado	PP	Pregunta oral en Pleno	680/000230	Novedades en las becas predoctorales	07/02/2001	
06/02/2001	Parlamento Vasco	IU	PNL	06\11\02\01\0384	Conversión de becas en contratos	No pertinente	Decaída

Anexos

07/02/2001	Congreso	PSOE	Pregunta escrita	184/007658	Diferencias en las remuneraciones de las becas FPI y FPU	No pertinente	
15/02/2001	Congreso	Gobierno	Comparecencia en comisión	212/000284	Comparecencia del Secretario de Estado de Política Científica	15/02/2001	
02/03/2001	Congreso	PSOE (Grupo Parlamentario Socialista)	PNL en comisión	161/000559	Elaboración Plan de recursos humanos en investigación	15/03/2001	
02/03/2001	Congreso	PSOE (Grupo Parlamentario Socialista)	PNL en comisión	161/000575	PSOE pide regulación básica de las becas pre; homologación retributiva becas	15/03/2001	Rechazada
06/03/2001	Asamblea de Extremadura	IU Grupo Mixto (IU)	PNL	PNL-183	Cambio de becas por contratos, legislación mínimos	26/04/2001	Aprobada con
08/03/2001	Congreso	IU	Pregunta escrita	184/008827	Precariedad de las becas y su utilización en empresas y administración	No pertinente	
08/03/2001	Congreso	IU	Pregunta escrita	184/008828	Sustitución de becas por contratos	No pertinente	
14/03/2001	Senado	PP	Comparecencia en comisión	713/000131	Comparecencia del Secreario de Estado de Política Científica	14/03/2001	
27/03/2001	Cortes de Castilla y León	PSOE	PNL en Pleno	PNL-520-I	Plan de Promoción actividad investigadora y conversión postdocs en contratos	08/11/2001	Rechazada
10/04/2001	Parlamento de Canarias	PSOE	PNL	5L/PNL-0105	Sobre mejora de las condiciones laborales personal investigador en formación	25/04/2001	Aprobada por
20/04/2001	Parlamento de Cataluña	Iniciativa per Catalunya-Verds	PNL	250-01615/06	Creación de un registro de becarios predoctorales	25/10/2001	Aprobada por
20/04/2001	Parlamento de Cataluña	Iniciativa per Catalunya-Verds	PNL	250-01616/06	Elaboración de una carta de derechos de los becarios	25/10/2001	Aprobada por
20/04/2001	Parlamento de Cataluña	Iniciativa per Catalunya-Verds	PNL	250-01614/06	PNL acreditación becarios	25/10/2001	Aprobada por
20/04/2001	Parlamento de Cataluña	Iniciativa per Catalunya-Verds	PNL	250-01617/06	Sustitución de las becas por contratos	25/10/2001	Rechazada
25/04/2001	Congreso	IU	Pregunta escrita	184/010974	Sobre programa Ramón y Cajal y sustitución de	No pertinente	

becas por contratos							
09/05/2001	Senado	IU Grupo Mixto (IU)	Interpelación	670/000069	Sobre el futuro de los becarios predoctorales y la transformación de las becas en contratos	06/06/2001	
09/05/2001	Parlamento de Navarra	IU	Moción (comisión)	5-01/MOC-00090	Sustitución de becas por contratos	20/06/2001	Aprobada
30/05/2001	Parlamento de Cataluña	ERC	PNL	250-01760/06	Sustitución de las becas por contratos	No pertinente	Retirada
06/06/2001	Senado	IU Grupo Mixto	Moción consecuencia de interpelación	671/000040	Sustitución de becas por contratos	19/06/2001	Rechazada
07/06/2001	Asamblea de Madrid	IU	PNL	40/2001 RGEF.2324	Sustitución de las becas por contratos	No pertinente	Decaída
20/06/2001	Congreso	IU	Pregunta escrita	184/013593	Sobre cuándo se presentará el Informe de la CTT (la respuesta incluye el informe)	04/01/2002	
21/06/2001	Asamblea de Madrid	PSOE	PNL	PNL-48/2001 RGEF.2662	Plan estabilización becarios	No pertinente	
25/06/2001	Congreso	Gobierno	Comparecencia en comisión	212/ 000525	Comparecencia del Secretario de Estado de Política Científica	25/06/2001	
27/09/2001	Cortes Valencianas	IU	Comparecencia	RE 22.700	Pleno sobre situación del PIFP	27/09/2001	
27/09/2001	Senado		Comparecencia en comisión	713/000209	Presentación del Informe de la CTT-Primera mención al Estatuto del Becario	27/09/2001	
16/10/2001	Cortes de Aragón	Grupo Mixto (IU)	PL de Comunidad Autónoma		Modificación del artículo 97 TRLGSS (toma en consideración)	11/04/2002	Aprobada
19/11/2001	Congreso	PSOE (Grupo Parlamentario Socialista)	PNL en comisión	161/001065	Conversión de las becas postdoctorales en contratos e inclusión de los predoctorales en la Seguridad Social	22/11/2001	Rechazada
23/11/2001	Congreso	PSOE	Pregunta oral en comisión	181/001207	Situación en la que se encuentra el Estatuto del Becario	11/12/2001	
19/12/2001	Cortes de Aragón	CHA	Enmienda a la Ley de Presupuestos 2002		Cambio de las becas de la Diputación General Aragón por contratos	27/12/2001	Rechazada

Anexos

21/12/2001	Congreso	PSOE (Grupo Parlamentario Socialista)	PNL en comisión	161/001148	Propuesta de convocatoria anual única de las becas estatales	05/03/2002	Rechazada
28/01/2002	Cortes de Aragón	Grupo Mixto (IU)	PNL	7-02	Becas de la Diputación General de Aragón	21/02/2002	Aprobada
20/02/2002	Parlamento de Galicia	PSOE	PNL	1469	Sustitución de becas por contratos	23/10/2002	Rechazada
05/03/2002	Junta General del Principado de Asturias	IU	PL de Comunidad Autónoma	05/0113/0005/09	Modificación del artículo 97 TRLGSS	16/05/2002	Caducada (se
18/03/2002	Congreso	PSOE	Pregunta escrita	184/027289	Situación en la que se encuentra la regulación del becario de investigación	No pertinente	
01/04/2002	Congreso	PSOE	Pregunta oral en comisión	181/002535	Problemas de cobro de los becarios a principios de 2002	30/05/2002	
03/05/2002	Congreso	Comunidad Autónoma de Aragón	PL de Comunidad Autónoma	125/000020	Inclusión de los becarios en el Estatuto de los Trabajadores	10/12/2002	Rechazada
09/05/2002	Senado	PSOE	Pregunta escrita	684/012916	Resumen política becas: mención a la elaboración del Estatuto del becario	No pertinente	
13/05/2002	Senado	CiU	Pregunta oral en Pleno	680/000767	Sobre fecha de aprobación del Estatuto del Becario	22/05/2002	
13/05/2002	Congreso	IU-IC-Verts Grupo Mixto (Iniciativa per Catalunya-Els	PNL en comisión (pasa a Pleno)	161/001437	Sustitución de las becas por contratos similares al MIR	No pertinente	Caducada
21/05/2002	Parlamento Vasco	PP	PNL	07\11\02\01\0128	Mejora de las becas de investigación	28/06/2002	Aprobada
23/05/2002	Congreso	PP	Pregunta oral en Pleno	180/001348	Medidas del gobierno para mejorar la situación de los becarios de investigación	29/05/2002	
24/05/2002	Parlamento Vasco	PSOE	PNL	07\11\02\01\0134	Conversión becas postdoctorales en contratos y asimilación predoctorales	28/06/2002	Aprobada
12/06/2002	Parlamento de Andalucía	IU	Resolución Debate Estado de la Comunidad Autónoma	6-02/CCG-000001	Cambio de las becas postdoctorales por contratos	13/06/2002	Rechazada
01/07/2002	Parlamento de Navarra	PSOE	Pregunta escrita	5-02/PES-00195	Sobre el cumplimiento de la PNL aprobada anteriormente por el Parlamento de Navarra	No pertinente	

Mecanismos de estabilidad y cambio en las políticas públicas

09/07/2002	Senado	CiU	Pregunta escrita	684/013866	Denuncia de sociedades científicas sobre falta de becas predoctorales:	No pertinente	
15/07/2002	Congreso		Debate sobre el Estado de la Nación	200/000002	Menciones de Zapatero y Llamazares a la situación de los becarios becarios	15/07/2002	
16/07/2002	Congreso	PSOE	Resolución Debate Estado de la Nación	200/000002	Resolución sobre el diseño de la carrera investigadora	16/07/2002	
16/07/2002	Congreso	IU	Resolución Debate Estado de la Nación	200/000002	Resolución sobre sustitución de las becas predoctorales y postdoctorales por contratos	16/07/2002	
25/09/2002	Congreso		Comparecencia en comisión	214/000137	Comparecencia del Ministro de Ciencia y Tecnología	25/09/2002	
01/10/2002	Senado		Comparecencia en comisión	711/000322	Comparecencia del Ministro de Ciencia y Tecnología	01/10/2002	
09/10/2002	Congreso		Comparecencia en comisión	212/001322	Comparecencia del Secretario de Estado de Política Científica	09/10/2002	
16/10/2002	Senado		Comparecencia en comisión	713/000659	Comparecencia del Secretario de Estado de Política Científica	16/10/2002	
22/10/2002	Congreso	PSOE	Pregunta oral en comisión	181/003035	Previsiones para la aprobación del Estatuto del Becario	11/11/2002	
11/11/2002	Congreso		Comparecencia en comisión	212/001175	Comparecencia del Secretario de Estado de Política Científica	11/11/2002	
12/11/2002	Senado	CiU	Pregunta oral en Pleno	680/000972	Situación de la tramitación del Estatuto del Becario	20/11/2002	
29/11/2002	Congreso	PSOE	PNL en comisión	161/001820	Propuestas sobre Estatuto del Becario	No pertinente	Caducada
23/12/2002	Parlamento Vasco	PSOE	Pregunta oral	07\10\05\02\0016	Sobre las condiciones precarias de los becarios de investigación	27/02/2003	
20/01/2003	Congreso	IU	Pregunta escrita	184/048479	Situación del Estatuto del Becario/deducción por maternidad de las becarias	07/05/2003	

Anexos

22/01/2003	Congreso	IU	PNL en comisión	161/001886	Sustitución de becas por contratos	No pertinente	Caducada
27/01/2003	Parlamento Vasco	PP	Pregunta escrita	07\10\05\03\0971	Sobre diagnóstico situación becarios	No pertinente	
04/02/2003	Parlamento de Andalucía	IU	PL de Comunidad Autónoma	6-03/PPPL-000001	Modificación del artículo 97 TRLGSS	12/11/2003	Aprobada
05/02/2003	Senado		Comparecencia en comisión	713/000619	Comparecencia del Director General de Investigación	05/02/2003	
05/02/2003	Parlamento de Andalucía	IU	Pregunta oral en comisión	6-03/POC-000058	Cumplimiento de la PNL aprobada en 2000	No pertinente	Decaída
06/02/2003	Senado	PSOE	Pregunta escrita	684/017438	Sobre el cumplimiento de la moción de 30/11/2000	No pertinente	
12/02/2003	Congreso	IU	Pregunta escrita	184/049306	Madres becarias y discriminación deducción IRPF	No pertinente	
14/03/2003	Congreso	IU	Pregunta escrita	184/056566	Consideración legal de los becarios en el Estatuto del Becario/Ayudas fiscales a madres becarias	No pertinente	
21/03/2003	Senado	CiU	Peticion de comparecencia	715/000366	Comparecencia de la Junta Directiva FJI ante Comisión CYT-S para explicar punto de vista sobre el Estatuto del Becario	No pertinente	Caducada
21/03/2003	Senado	CiU	Pregunta oral en comisión	681/000620	Sobre fecha de publicación del Estatuto del Becario	No pertinente	Caducada
30/04/2003	Senado	CiU	Pregunta oral en Pleno	680/001192	Sobre fecha de aprobación del Estatuto del Becario	07/05/2003	
03/06/2003	Congreso	IU	Pregunta escrita	184/057864	Problemas con la declaración de IRPF de los becarios FPI	No pertinente	
10/06/2003	Congreso		Comparecencia	212/001505	Comparecencia del Secretario General de Política Científica	10/06/2003	
03/07/2003	Junta General del Principado de Asturias		Debate de investidura	06/0100/0001/00328	Referencia del Presidente en el debate de investidura a la solución problemas becarios	03/07/2003	
28/07/2003	Parlamento Vasco	PP	Pregunta escrita	07\10\05\03\1236	Sobre demora de un Plan para los becarios de investigación	No pertinente	

Mecanismos de estabilidad y cambio en las políticas públicas

28/07/2003	Parlamento Vasco	PP	Solicitud de información	07\10\07\02\0375	Sobre estudio sobre la situación de los becarios de investigación	No pertinente	
25/09/2003	Senado	CiU	Pregunta oral en Pleno	680/001319	Sobre fecha de aprobación del Estatuto del Becario	01/10/2003	
30/09/2003	Congreso		Comparecencia en comisión	214/000194	Comparecencia del Ministro de Ciencia y Tecnología	30/09/2003	
07/10/2003	Congreso		Comparecencia en comisión	212/001769	Comparecencia del Secretario de Estado de Política Científica	07/10/2003	
08/10/2003	Senado		Comparecencia en comisión	711/000413	Comparecencia del Ministro de Ciencia y Tecnología	08/10/2003	
09/10/2003	Congreso	PSOE	PNL en comisión	161/002325	Conversión de las becas postdoctorales en contratos	05/11/2003	Rechazada
04/11/2003	Congreso	IU	Pregunta escrita	184/067851	Diferencias entre el Estatuto del Becario aprobado y el informado por el Consejo Económico y Social	24/11/2003	
06/11/2003	Parlamento Vasco		Comparecencia	07\10\06\02\0085	Sobre el plan para el estudio de la situación de los becarios	No pertinente	
11/11/2003	Senado	PSOE (GPS)	Pregunta escrita	684/021883	Sobre el texto finalmente aprobado del Estatuto del Becario		
14/11/2003	Cortes de Aragón	IU Grupo Mixto (IU)	PNL	62/03-VI	Sustitución del modelo 2+2 por contratos	23/09/2004	Rechazada
17/11/2003	Congreso	PSOE	Pregunta oral en comisión	181/003980	Criterios utilizados para aprobar el Estatuto del Becario	09/12/2003	
01/12/2003	Senado	CiU	Interpelación	670/000224	Sobre las previsiones relativas a la carrera investigadora	No pertinente	
14/01/2004	Asamblea de Extremadura	IU	PNL	PNL-51	Sustitución de becas por contratos	29/04/2004	Aprobada (con
05/02/2004	Parlamento de Navarra	IU	Moción	6-04/MOC-00023	Sustitución de becas por contratos	No pertinente	Retirada
16/02/2004	Cortes de Castilla	PSOE	Pregunta oral	P.O-146-I	Pregunta sobre renovación de las becas FPI	No pertinente	Retirada

Anexos

	y León						
20/02/2004	Parlamento de Navarra	IU	Solicitud de sesión de trabajo	6-04/SET-00019	Petición comparecencia AJIN Parlamento Navarra	No pertinente	
02/04/2004	Congreso	Comunidad Autónoma de Andalucía	PL de Comunidad Autónoma	125/000014	Modificación del TRLGSS para posibilitar la contratación y protección social de los becarios	No pertinente	
05/04/2004	Asamblea de Extremadura	IU	PL de Comunidad Autónoma	PLEC-1	Modificación del artículo 97 TRLGSS	No pertinente	Decaída
04/05/2004	Cortes de Aragón	IU (Grupo Mixto)	PL de Comunidad Autónoma		Modificación del artículo 97 TRLGSS	24/06/2004	Rechazada
06/05/2004	Parlamento de Navarra	IU	Moción	6-04/MOC-00079	Moción instando al reconocimiento de la labor del personal investigador en formación	24/05/2004	Aprobada (con
01/06/2004	Congreso		Comparecencia	214/000008	Comparecencia de la Ministra de Educación y Ciencia	01/06/2004	
04/06/2004	Congreso	IU	Pregunta escrita	184/001501	Cumplimiento del Estatuto del Becario	No pertinente	
08/06/2004	Congreso	IU	PNL en comisión	161/000102	Regulación laboral de los becarios predoctorales y postdoctorales	29/09/2004	Aprobada (con
09/06/2004	Cortes de Castilla y León	PSOE	PNL en Pleno	PNL-336-I	Estatuto del PIF en Castilla León	09/11/2004	Rechazada
21/06/2004	Senado		Comparecencia	711/000029	Comparecencia de la Ministra de Educación y Ciencia	21/06/2004	
25/06/2004	Asamblea de Extremadura	IU	PL de Comunidad Autónoma	PLEC-2	Nueva presentación de la PL IU Extremadura	11/11/2004	Rechazada (toma en
01/09/2004	Asamblea de Extremadura	PP	Pregunta oral en comisión	PROC-435	Pregunta sobre detalles presupuestarios becas investigación Extremadura	08/11/2004	
01/09/2004	Asamblea de Extremadura	PP	Pregunta oral en comisión	PROC-436	Pregunta sobre detalles presupuestarios de las becas investigación en Extremadura	08/11/2004	
14/09/2004	Senado	PSOE	Pregunta escrita	684/002860	Sobre las limitaciones en la renovación de becarios FPI ligadas a suficiencia investigadora	No pertinente	

Mecanismos de estabilidad y cambio en las políticas públicas

15/09/2004	Congreso		Comparecencia en comisión	212/000089	Comparecencia del Secretario de Estado de Universidades e Investigación	15/09/2004	
15/09/2004	Congreso	IU	Pregunta escrita	184/010160	Sobre la futura modificación del Estatuto del Becario	No pertinente	
22/09/2004	Senado	PSOE	Pregunta escrita	684/003326	Sobre las limitaciones en la renovación de becarios FPI ligadas a suficiencia investigadora	No pertinente	
18/10/2004	Senado		Comparecencia en comisión	713/000024	Comparecencia del Secretario de Estado de Universidades e Investigación	18/10/2004	
10/11/2004	Congreso	CiU	PNL en comisión	161/000422	Modificación del Estatuto del Becario y establecimiento de un sistema 2+2	21/06/2006	Aprobada (con
15/11/2004	Parlamento de Andalucía	IU	PNL en comisión	7-04/PNLC-000236	Contratación de becarios predoctorales	05/04/2005	Rechazada
15/11/2004	Parlamento de Andalucía	IU	PNL en Pleno	7-04/PNLP-000082	Contratación de investigadores predoctorales	No pertinente	Decaída
16/11/2004	Cortes de Castilla y León	PSOE	Pregunta oral en comisión	POC-316-I	Sobre retenciones IRPF de las becas investigación	No pertinente	Retirada
30/11/2004	Congreso	IU	Pregunta escrita	184/014801	Sobre el fallecimiento de un becario	No pertinente	
21/12/2004	Cortes de Castilla y León	PSOE	Pregunta oral en comisión	POC-455-I	Retenciones IRPF en las becas investigación	No pertinente	Retirada
28/03/2005	Congreso	ERC	Proposición de Ley Grupo Parlamentario	122/000148	Modificación del Estatuto de los Trabajadores para contratación de investigadores y supresión de becas	No pertinente	Caducada
30/03/2005	Congreso	IU	Pregunta escrita	184/024808	Accidentes laborales de licenciados becarios	No pertinente	
01/04/2005	Cortes Valencianas	PSOE	Pregunta oral	144/05	Pregunta sobre reducción de becas	30/11/2005	
14/04/2005	Congreso	IU	Pregunta oral en comisión / Pregunta escrita	181/000892-184/055523	Sobre cumplimiento de la PNL de revisión del Estatuto del Becario	13/03/2006	Convertido en
27/04/2005	Congreso		Comparecencia	212/000092	Comparecencia de la Directora General de	27/04/2005	

Anexos

				Investigación			
11/05/2005	Congreso		Debate sobre el Estado de la Nación	200/000002	Debate sobre el Estado de la Nación y resoluciones	17/05/2005	
27/05/2005	Parlamento de Navarra	IU	Pregunta escrita	6-05/PES-00228	Número de becas del Gobierno de Navarra con Seguridad Social y seguros privados	No pertinente	
31/05/2005	Congreso	IU	PNL en Pleno	162/000355	Adecuación de las condiciones de las becas a la Carta Europea del Investigador	No pertinente	Caducada
31/05/2005	Congreso	IU	PNL en comisión	161/001004	Adecuación de las condiciones de las becas a la Carta Europea del Investigador	No pertinente	Caducada
06/06/2005	Senado		Comparecencia en comisión	713/000074	Comparecencia del Secretario de Estado de Universidades e Investigación	06/06/2005	
07/06/2005	Congreso	PP	Pregunta escrita	184/034330	Situación de tramitación del EPIF	No pertinente	
05/07/2005	Parlamento de Cataluña	PP	Pregunta escrita	314-08025/07	Programas de formación y perfeccionamiento de investigadores en Cataluña	No pertinente	
05/07/2005	Parlamento de Cataluña	PP	Pregunta escrita	314-08023/07	Programas para reincorporación en Cataluña	No pertinente	
07/07/2005	Congreso	IU	Pregunta escrita	184/036578	Consideración laboral del investigador fallecido Zaragoza	No pertinente	
12/07/2005	Cortes de Castilla y León	PSOE	Pregunta oral en comisión	POC-657-I	Sobre las retenciones del IRPF en las becas investigación	No pertinente	Retirada
07/10/2005	Congreso	BNG Grupo Mixto (BNG)	PNL en Pleno	162/000395	Adecuación a la Carta Europea del Investigador	No pertinente	Retirada
11/10/2005	Parlamento de Cataluña	CiU	Pregunta escrita	314-09477/07	Pregunta sobre la cobertura de la Seguridad de los becarios en Cataluña	No pertinente	
19/10/2005	Senado	CiU	Solicitud de documentación	689/000219	Solicitud de documentación sobre convocatorias de proyectos, solicitudes de becas, etc.	No pertinente	
12/01/2006	Cortes de Castilla y León	PSOE	Pregunta oral en comisión	POC-856-I	Retenciones del IRPF en las becas investigación	02/06/2006	

ANEXO 6. LISTADO DE ENTREVISTADOS

	Nombre	Posición (de relevancia para la investigación)	Fecha	Modalidad ⁹⁵⁵
1	Aguado, Miguel	Miembro fundador de la FJI	feb-03	C
2	Aguilera, Jaime	Miembro fundador de la FJI	feb-03	C
3	Baselga, Andrés	Participante en la FJI (2001-2007)	13/07/2007	P
4	Benavente, Josefa	Portavoz del PP en el debate PNL de IU en la Asamblea de Extremadura (2001)	15/10/2009	C
5	Cabana, Jordi	Presidente de D-Recerca (2002-2004)	21/04/2005	P
6	Campo, Adoración	Asesora del gabinete del secretario de Estado de Universidades e Investigación (2006)	13/07/2007	P
7	Casal, Joaquim	Director general de Investigación (DURSI, Generalitat de Cataluña, 2002-2003)	19/07/2006	P
8	Chacón, Pedro	Director General de Universidades (MECD, 2002-2004)	09/04/2010	P
9	Cortegoso, Pedro	Subdirector General de Formación y Movilidad del Personal Investigador (2003-2005)	07/10/2004	P
10	Crespo, Ismael	Director General de Universidades (MECD, 2000-2002)	11/02/2004	P
11	Criado, Emilio	Participante en PINP del CSIC a principios de la década de 1970; representante sindical de CCOO en el CSIC	23/07/2004	P
12	Cubero, Ana	Participante en ABIJIA (Aragón) entre 2000 y 2004	02/12/2004	P
13	De Pedro, Xavier	Miembro fundador de la FJI	feb-03	C
14	Díaz Villar, Pablo	Participante en la FJI (comisión de contactos con instituciones, período 2001-2003)	08/10/2004	P
15	Durán, Alicia	Investigadora del CSIC; contacto inicial entre IU y la FJI	16/09/2004	P
16	Espadas, Manuel	Responsable de Educación de CCOO en 2004	10/02/2004	P
17	Fons, Estanislau	Director de la AGAUR (2004-2009)	21/04/2005	P
18	Gabaldón, Toni	Miembro fundador de la FJI	feb-03	C
19	Garabito, Felicísimo	Portavoz del PP en los debates de las PNL del PSOE en las Cortes de Castilla y León (2001)	14/01/2010	C

⁹⁵⁵ Clave: P = entrevista personal semiestructurada; C = cuestionario estructurado con preguntas abiertas autoadministrado.

20	García, Marta	Presidenta de la FJI (2004); participante en las reuniones con la SEUI en 2005	28/02/2007	P
21	González Hermoso de Mendoza, Alfonso	Subdirector General de Investigación, Comunidad de Madrid (1996-2008)	24/09/2010	P
22	González, Santiago	Empleado del Grupo Parlamentario de IU hasta 2003, y desde entonces en el sindicato USO	22/07/2004	P
23	Gracia, Francisco	Vicerrector de Investigación de la Universidad de Córdoba en 2001; Participante en la CTT (2001); Secretario General de Universidades de la Junta de Andalucía (2002-2004).	23/09/2004	P
24	Heras, Ángeles	Subdirectora General de Formación COMPLETAR (1994-1996); Participante en la CTT (2001)	21/07/2004	P
25	Hermenegildo, Manuel	Director General de Investigación (MCYT, 2000-2002)	10/02/2005	P
26	Jerez, María José	Subdirectora General de Formación y Movilidad del Personal Investigador (MCYT, 2000-2002)	20/02/2004	P
27	Jiménez, Yago	Participante en ABIJIA (Aragón) entre 2000 y 2004	02/12/2004	P
28	Junquera, Juan	Secretario General de Política Científica (MCYT, 2000-2002)	26/07/2004	P
29	Lacasa, Jesús	Parlamentario de IU en las Cortes de Aragón (1999-2003)	02/12/2004	P
30	León, Gonzalo	Secretario General de Política Científica	21/07/2004	P
31	Lissavetzky, Jaime	Vicepresidente de la Comisión de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados, diputado del Grupo Socialista (2000-2004)	09/02/2004	P
32	López Moreno, José Juan	Becario postdoctoral a principios de la década de 1980. Participante en las movilizaciones del CSIC en Granada	16/06/2003	P
33	López Pérez, Manuel	Director General de Enseñanza Superior (Diputación General de Aragón, 2001-2003)	03/12/2004	P
34	Martín, Elvira	Participante en la FJI (comisión de contactos con instituciones entre 2003 y 2005)	11/11/2004	P
35	Martín, Jacobo	Funcionario destinado en la Secretaría General de Política Científica y participante en la elaboración de los primeros borradores del EB	12/11/2004	P
36	Martínez Samper, Pastora	Miembro fundador de la FJI (primera secretaria)	30/10/2003	P
37	Miranda, Rodolfo	Vicerrector de Investigación de la UAM en 2000-2001; Participante en la CPT en 2001	12/11/2004	P

38	Molina, Eduarda	Becaria predoctoral a principios de la década de 1980. Participante en las movilizaciones del CSIC en Granada	21/05/2003	P
39	Monje, Eloy	Jefe de Servicio de gestión de programas de formación de personal investigador, Subdirección General de Formación y Movilidad del Personal Investigador (MCYT, 2000-2004)	10/02/2004	P
40	Muñoz Pinedo, Cristina	Miembro fundador de la FJI	04/01/2004	P
41	Muñoz, Emilio	Director General de Política Científica (1982-1986); Director General de Investigación (1986-1987); Secretario General del Plan Nacional de Investigación (1987-1988); Presidente del CSIC (1988-1991)	08/07/2004	P
42	Navascués, Joaquín	Participante en la FJI, presente en la ejecutiva entre 2002 y 2004	07/06/2004	P
43	Ordóñez, Salvador	Secretario de Estado de Universidades e Investigación (MEC, 2004-2006)	28/02/2007	P
44	Palazón, Ignacio J.	Portavoz del PP en los debates de las PNL y PL de IU en las Cortes de Aragón (2000 y 2001)	15/01/2010	C
45	Peñacoba, María Luz	Subdirectora General de Becas y Ayudas para la Formación, Movilidad y Perfeccionamiento (2000-2002)	22/09/2004	P
46	Pérez Mendoza, Manuel	Miembro fundador de la FJI (primer presidente)	15/09/2007	P
47	Quijada, Luis	Participante en la FJI (comisión de contactos con instituciones, (período 2002-2003)	10/02/2004	P
48	Ramascó, José J.	Miembro fundador de la FJI	feb-03	C
49	Ramos, Brisa	Miembro fundador de la FJI	feb-03	C
50	Ribò, Marc	Miembro fundador de la FJI	feb-03	C
51	Rivera, Alicia	Periodista de 'El País', especialista en temas de ciencia y política científica	11/02/2005	P
52	Rivera, Marta	Miembro fundador de la FJI	04/01/2004	P
53	Rodríguez de Cara, Ángeles	Miembro fundador de la FJI	30/10/2003	P
54	Rodríguez de Cara, Ángeles	Miembro fundador de la FJI	feb-03	C
55	Román, María del Mar	Portavoz del PSOE en los debates PNL de IU en el Parlamento de Andalucía (2001)	13/10/2009	C

56	Romero, Diana	Participante en la FJI (comisión de contactos con instituciones, período 2002-2003)	14/09/2004	P
57	Rovira, Lluís	Director adjunto de la AGAUR en 2005	21/04/2005	P
58	Saenz, Eva	Participante en ABIJIA en 2002 y diputada en el Congreso entre 2004 y 2008	14/09/2004	P
59	Sánchez Ayuso, Matilde	Directora General de Investigación (2002-2004)	15/09/2004	P
60	Sánchez Quintanilla, José A.	Jefe de Gabinete del Secretario de Estado de Política Científica (2002-2004)	30/09/2004	P
61	Sanchis, Teresa	Miembro fundador de la FJI	feb-03	C
62	Santiago, Jorge	Miembro fundador de la FJI	09/02/2005	P
63	Sastre, Herminio	Viceconsejero de Ciencia y Tecnología (Principado de Asturias, 2003-2010)	12/07/2007	P
64	Siegler, Christian	Presidente de EURODOC (2003)	03/12/2004	P
65	Solís, Francisco	Secretario general del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación	04/02/2004	P
66	Valdivieso, Fernando	Director General de Investigación, MCYT (2002-2003)	16/01/2004	P
67	Varela i Serra, Josep	Senador por CiU entre 1996 y 2004	08/01/2006	C
68	Vazquez Vaamonde, Alfonso	Presidente de la Asociación del Personal Investigador (API) del CSIC	16/01/2004	P
69	Villafuerte, Rafael	Director general de Investigación e innovación tecnológica, Junta de Castilla-La Mancha (2003-2004)	16/11/2006	P
70	Zapata, Agustín	Vicerrector de Investigación de la Universidad Complutense de Madrid entre 1999-2003; Participante en la CPT en 2001	11/02/2004	P

ANEXO 7. ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AACTE	Asociación para el Avance de la Ciencia y la Tecnología en España	FJI	Federación de Jóvenes Investigadores-Precarios	MSC	Ministerio de Sanidad y Consumo
AGAUR	Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación	I+D	Investigación y desarrollo	MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
BNG	Bloque Nacionalista Galego	I+D+I	Investigación, desarrollo e innovación	PAR	Partido Aragonés Regionalista
BO	Boletín Oficial	ICV	Iniciativa per Catalunya-Els Verds	PIF	Personal investigador en formación
BOE	Boletín Oficial del Estado	ILE	Institución Libre de Enseñanza	PIFP	Personal investigador en formación y perfeccionamiento
CC	Coalición Canaria	INAPE	Instituto Nacional de Asistencia y Protección al Estudiante	PIO	Principio de Igualdad de Oportunidades
CCOO	Comisiones Obreras	IP	Investigador principal	PL	Proposición de Ley
CGPEAS	Comisaría General de Protección Escolar y Asuntos Sociales	IU	Izquierda Unida	PNL	Proposición no de Ley
CICYT	Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología	JAE	Junta para la Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas	PNV	Partido Nacionalista Vasco
CiU	Comisaría de Protección Escolar y Asuntos Sociales	JRC	Junta de Relaciones Culturales	PP	Partido Popular
CPEAS	Comisión Política de Trabajo	LOU	Ley de Ordenación de las Universidades (1943)	PSC-PSOE	Partit dels Socialistes de Catalunya-PSOE
CPT	Consejo Superior de Investigaciones Científicas	LOU	Ley Orgánica de Universidades (2000)	PSOE	Partido Socialista Obrero Español
CSIC		LRU	Ley Orgánica de Reforma Universitaria	SEPCT	Secretaría de Estado de Política Científica y Tecnológica
CTT	Comisión Técnica de Trabajo	MAP	Ministerio de Administraciones Públicas	SEUI	Secretaría de Estado de Universidades e Investigación
DGI	Dirección General de Investigación	MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	SGFMPI	Subdirección General de Formación y Movilidad del Personal Investigador
DS	Diario de sesiones	MCYT	Ministerio de Ciencia y Tecnología	SGFMPP	Subdirección General de Formación y Movilidad en Posgrado y Posdoctorado
EBI	Estatuto del Becario de Investigación	MDEF	Ministerio de Defensa	SGPC	Secretaría General de Política Científica
EEl	Espacio Europeo de Investigación	MEC	Ministerio de Educación y Ciencia	TRLGSS	Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social
EPIF	Estatuto del Personal Investigador en Formación	MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	UGT	Unión General de Trabajadores
ET	Estatuto de los Trabajadores	MECU	Ministerio de Educación y Cultura	USO	Unión Sindical Obrera
FECYT	Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología	MINHAC	Ministerio de Hacienda		



**MECHANISM OF POLICY STABILITY AND CHANGE:
THE SPANISH RESEARCH TRAINING POLICY, 1999-
2006**

**PhD Dissertation by
JOSÉ REAL DATO**

**Presented at the Department of Political Science and Administration
University of Granada**

**Supervisors:
MIGUEL JEREZ MIR
and
MARGARITA PÉREZ SÁNCHEZ
(Department of Political Science and Administration)**

ENGLISH SUMMARY AND CONCLUSIONS

The following pages present the summary and conclusions of the PhD dissertation, written in a foreign language (English in this case), mandatory requirement to obtain the European (International) Doctorate mention. The first section offers an extended overview of the argument along the different chapters. The second section reproduces the conclusions of the thesis.

I. SUMMARY

The thesis is structured in seven chapters, one Epilogue and a Conclusion section. Chapter 1 presents the rationale behind the research project, its design, and introduces the reader to three basic concepts used along the thesis (research training, research training policy, and research trainee). It also offers an outline of the argument found in subsequent chapters.

The object of the thesis is to account for the changes experienced by the Spanish research training policy during the first years of the 21st century. These changes affected two basic elements of the core of the policy design, which had remained unchanged since its inception in 1901: the use of the grant as an instrument, and the underlying assumption of the non-productive role of research trainees.

Despite changes in other components of the policy design along time, these elements remained stable for over a century. During the second half of 1999, a protest movement started within the group of research grant-holders, mainly among those who had not yet obtained a doctoral degree. Their main claim was the recognition by public authorities of the productive role they developed within the scientific-academic system and, therefore, the corresponding equating in social rights to other, more senior, researchers. As for the design of the policy, they claimed the disappearance of the scholarship as an instrument and its replacement by labour contracts. Seven years later, the Spanish research training policy had experienced a substantive reconfiguration. In 2006 the Statute on the Research Training Staff (EPIF) generalized a '2 +2' design. This formula, which combined the use of a grant and a labour contract as instruments, had been used for the first time in 2002 by the regional government of Aragon, and soon expanded to other autonomous communities in the following years. A region, Madrid, went even beyond in 2006, and abolished the use of grants.

The explanation of these dynamics is the main goal of this dissertation. The reasons for choosing this topic are of two types: substantive and theoretical. On the one hand, no previous work addresses the Spanish research training policy from the standpoint of the political processes underlying its design and management. The (scarce) previous literature has mostly focused on three topics: 1) its historical beginnings with the Board for the Extension of Studies and Research (JAE) (see, for instance, Laporta et al. 1977, 1987a; 1987b; and Sánchez Ron 1988); 2), its evaluation, (Gonzalez de la Fe et al. 1995, 1996, 1997; Fernandez Esquinas 1999, 2002; Olmeda and Parrado 2003a; Valcárcel 2002; De Miguel 2010). The third branch of the literature has focused on the legal aspects of the policy (Moreno Gené 2005, 2008; Asís Roig 1989). However, there has not been any systematic study on how the policy has been elaborated and managed along time.

A review of the literature on the Spanish research training policy also reveals the lack of an overall picture about the process of development and the configuration of the policy throughout its history. This is precisely the other substantive gap this dissertation contributes to fill in. The characterization of the nature and scope of the changes discussed in the case study requires establishing a point of reference and, to that end, it is necessary to know the historical evolution of the institutional structure of the policy and its design in order to discover patterns of stability and change over time. This objective is undertaken in Chapter 3.

From a theoretical perspective, the study of the processes of change in the Spanish research training policy between 1999 and 2006 make possible to illustrate the functioning and utility of this synthetic theoretical-conceptual framework to explain the dynamics of stability and change of public policy, presented in Chapter 2. This framework is aimed to overcome the problems detected in the main theoretical frameworks available in the policy literature to explain policy dynamics (see below).

Chapter 1 also introduces three basic concepts used along the thesis: research training, research training policy, and research trainee. Concerning the first term, it can be defined as the “element used by scientists to transmit knowledge and skills to future members of the [scientific] profession” (Fernández Esquinas 2002, xvii). In this sense, it provides a mechanism for institutional reproduction through which to recruit, transmit skills, and socialize new members of the scientific and academic profession in the behavioural rules of the discipline (2002, xxi). Therefore, it is difficult to understand the evolution of the institutional structure of research training separately from that of the scientific profession.

In its beginning, research training reflected the principles of academic science (Ziman 2003). Developed under the umbrella of the model of the Humboldtian research university, the institutionalization of the scientific profession during the last decades of the nineteenth century and the beginning of the twentieth will emphasize the autonomy of their members against society and the state. This ultimately led during the second half of the twentieth century to the development of what has been called the 'social contract for science', which became key factor in the expansion scientific systems in Western countries (Guston 2000). In this context, research training will constitute a main vehicle for the reproduction of the normative basis of academic science – manifested in the set of norms Merton articulated under the acronym 'CUDOS' (communalism, universalism, disinterestedness, originality, and organized scepticism) (Ziman 1994, 177). Besides, this institutional setting will greatly influence the traditional design of the research training process itself (Fernández Esquinas 2002, 33). A major feature will be the internal control exerted by the members of the profession over the process. However, in order to externally certify and legitimize the process, training was linked to the pre-existing institution of the university doctorate, which ultimately will become a basic element of the reproduction process. Thus, the doctorate acquired the meaning of 'rite of passage' where the candidate demonstrated his aptitude to comply with the above mentioned normative standards and his commitment with the pursuing of a career in academic and research organizations. Along with the doctorate, another institution of the traditional university that was adapted to the new context of the scientific-academic profession, and that became also a central feature in the configuration of research training was the informal patronage relationship between teacher and student – a relationship also common in the reproductive systems of other professions.

However, research training involves more than this. Taking stock of the limitations of the normative view of science (see Barnes 1987; Mulkay 1991) a more complete characterization of research training will require paying attention to the material aspects involved in the process. Here, two concepts are central. Firstly, there is the concept of 'credibility cycle' (Latour and Woolgar 1986, ch.5). According to these authors, researchers are motivated by the goal of accumulating 'credibility' capital. This is the 'currency' that connects in a continuous cycle all the activities and rewards associated with the scientific enterprise. Research training is intimately linked to this credibility cycle. Research trainees can be considered an element within this credibility cycle which can be exchanged for (or used to produce) other items (economic resources, articles, auxiliary staff, professional

contacts, ideas) which increase the trainers' credibility capital. These accept to train new researchers, not only because it is their duty to science in general or to the profession, according to the normative vision, but also because of the benefits they receive from participating in the production of new researchers. The contribution made by research trainees to the trainer's credibility cycle have several forms, from their use as assistant staff to their contribution to the expansion to other research areas or to the creation of new research networks (Mangematin and Robin 2003, 410-411).

In their turn, research training also contributes to the 'credibility cycle' of research trainees. Here appears the second basic concept – 'implicit contract' (Stephan and Levin 1997). In short, this contract implies that the trainer *will help* the research trainee to obtain an academic position in the future in exchange of the contribution made by the trainee to the trainer's credibility cycle. The contract would be honoured on the basis of the associated reputational incentive, as not complying might affect the trainers' ability to attract new disciples in the future.

According to the individualistic view of the research enterprise associated to the academic conception of science, research training traditionally emphasised the binary, informal relationship between trainer and trainee. Besides, this view will be also behind the vocational conception of the research career. However, the processes of collectivization and bureaucratization that affected science in the decades following the end of World War II (Rip 1994; Guston 2000; Ziman 2003), and particularly since the 1970s (Funtowicz and Ravetz 1993, 2000, Gibbons et al. 1994 [1997], Ziman 1994, 2003), will radically transform the context of research training. The research group will substitute the individual researcher as the basic unit of research, where research trainees become a key element in its internal division of labour (Ziman 1994, 203; Blume 1995, 16, Stephan and Levin 1997, 52; Mangematin 2000, 744). This complete integration of the research training process within the process of production of knowledge in the group will entail a number of changes in the institutional organization of training (particularly in the more collectivized areas, such as natural sciences or engineering). Some manifestations are a loss of freedom in choosing the topic of research by research trainees, the end of the thesis as the main product of the process, tensions between productive and formative activities, and diversification of the tasks performed within the group. This will also have interesting implications for the status of research trainees, as the traditional condition of non-professional apprentice will give way to a more professionalized view (particularly within the collective or research trainees themselves). All these changes will be on the basis of the processes analyzed in the case study of this thesis.

Another key concept is that of research training policy, which refers to the set of public actions directed to the production of new research personnel. Eventually, these researchers would later become part of national or subnational research systems. These measures does not have to be coordinated or forming a coherent scheme, neither being perceived by decision-makers as having those goals. In this respect, the concept of research training policy is *an analytic concept introduced by the observer-researcher*. Therefore, this thesis will consider as instances of research training policy all those measures with direct, practical consequences in research training – even though they were not conceived with this goal (see Chapter 3).

Public actions affecting research training have two main manifestations: 1) economic measures directed to promote the training of new researchers; and 2) actions concerning the

regulation of the doctorate, as a requirement to certify that the formative stage has been completed. Since their origins, these measures conformed to the basic assumptions underlying the academic view of science, particularly to the autonomy of the scientific profession to control the internal aspects of its reproduction and the view of research trainees as non-professionals. In this respect, research training policy has usually affected the external aspects of the process, providing the means to economically sustain the process and research trainees through a number of instruments (grants, contracts or loans). Regarding the conditions associated to these instruments, they usually implied a relatively low remuneration (Ahola and Kivinen 1999, 274) as well as diminished rights in comparison with experienced researchers, being these conditions justified in the non-professional status of research trainees. Another feature was the lack of coordination between the above mentioned types of actions.

This situation started to change in the last two decades of the twentieth century. The movement towards a knowledge-based economy and the subsequent changes in the relations between state, science and society contributed to underline the importance of human capital, and R&D&I personnel in particular, as a key variable for economic development (Kivinen and Ahola 1998). Thus, the need to reform of research training policies reached the agendas of several national governments as well as supranational organizations, such as the OECD (OECD 1987; 1995; De Wied 1991; National Science Foundation 2000; Avveduto 2003) and the European Union (Frijdal and Bartelse 1999; Kivinen, Ahola and Kaipainen 1999). Some central ideas in this agenda were the need for formalization and planning in research training – against its traditional, informal configuration –, as a way to promote efficiency in the process; or to extend the catalogue of skills to promote the adaptation of the new researchers to the needs of non-academic working places (Blume 1995, 13; 18; Ahola y Kivinen 1999, 272; High Level Group 2004, 113-114; Moguerou 2004, 372). These ideas have permeated the conception of research training policy in several countries as well as in the policies developed by the European Commission in order to build a European Research Area (ERA). Some changes in the new direction are the progressive adoption by several countries of the ‘graduate school’ model of research training, or the provisions affecting ‘early stage researchers’ in the European Charter for Resarchers and Code of Conduct for their Recruitment, passed by the European Council in 2005 (see Chapter 7).

A final concept which is clarified in Chapter 1 is that of ‘research trainee’. This is defined as the individual who is subject to a formal or informal training process through which she acquires the abilities and competences characteristic of the research profession. The concept does not include post-doctoral researchers who, according to the traditional view of the academic science, are already members of the scientific profession.

Chapter 1 also presents the research design. Concerning the research questions, these are 1) how the design of the Spanish research training policy has changed/remained stable along time; and 2) why these processes of change/stability take place – that is, what are the causal mechanisms underlying these dynamics. These questions fit in the chosen research strategy – case study (Yin 2003, 5). The aim is to offer a situated explanation of the dynamics of the Spanish research training policy in order to unravel the ‘generative causal processes’ (Goldthorpe 2001) that govern the phenomenon under study, and to identify the underlying theoretical-analytical patterns previously identified by the researcher (McKeown 2004, 164).

The data used in the thesis comes from a plurality of sources. Apart from the available bibliography, a wide range of primary sources have been consulted: public regulations concerning the organization of the different subsystems and the policy design (see appendix

2); official parliamentary records of proposals and debates on the issue – a total of 158 national and regional proposals were analyzed (see appendix 5); documents produced by the individual and organizational actors who have participated at some point in the process, such as reports, minutes, press releases, etc.; official statistics on R&D, higher education and the labour market; news and articles published in newspapers and specialized journals; and data from a survey to research grant-holders and supervisors of the regional research training programme of the Autonomous Community of Madrid (Olmeda y Parrado 2003).

Along with these, other major primary sources have been the web site and the 24839 messages sent to the public e-mail list of the Federation of Young Researchers-Precarious (FJI) (<http://es.groups.yahoo.com/group/precarios-estatal/>) between January 2001 and March 2006, as well as a selection of messages sent to the previous list (en <http://members.es.tripod.de/precarios>) between November 1999 and December 2000; and the interviews with key informants – a total of 70, carried out between 2003 and 2007 in several formats – most of them face-to-face and others through a open-ended questionnaire sent to the person of interest (see appendix 6). All these sources have made possible to reconstruct the entire chronology and sequence of events in the process (appendix 1) as well as the positions of the different participants.

Concerning the methods, the main approach is qualitative, based on the systematic interpretation of the available information in order to reconstruct the generative causal processes explaining the dynamics of stability and change in the studied case. Nevertheless, other methods are used to assist this interpretative process, such as quantitative analysis techniques (multinomial logistic regression, in Chapter 4, to analyse the factors which are correlated with the self-perception of research trainees); comparative qualitative analysis (QCA) (Ragin 1987; 2000), used in Chapter 7 to explain the diffusion of the ‘2+2’ system in some Spanish regions; or game theoretical modelling techniques (Chapter 4), which helps to account for how the mobilization of the research trainees overcame the problems associated to collective action.

The rest of Chapter 1 is devoted to outline the content of the other chapters. The theoretical framework of the thesis is set out in Chapter 2. The starting point is the realization of the inadequacy of the available theoretical and conceptual tools to explain policy stability and change. In this respect, the three main theoretical approaches in the literature are examined in detail: the ‘multiple streams’ approach (MS) (Kingdon 1984, 1995), the ‘advocacy coalition framework’ (ACF) (Sabatier and Jenkins-Smith 1993, 1999; Sabatier and Weible 2007), and ‘theory of punctuated equilibrium’ (PET) (Baumgartner and Jones 1993, 2002; True, Baumgartner and Jones 1999, 2007). Though these theoretical frameworks differ in the way they explain the processes of stability and change in public policy, they share some common elements – all use the political subsystem as the basic unit of analysis and assign a central explanatory role to agency and ideational factors.

However, these reference approaches present a number of problems that substantially limit their ability to account for the phenomena of interest. These problems are, basically, three. Firstly, an incomplete specification of the underlying generative causal processes behind policy change and stability, a problem revealed by a) a lack of attention to microprocesses, b) an excessively generic treatment of institutions, and c) a weak theoretical articulation of the relations between the subsystem and its environment. The second problem refers to the identification of the *explanandum* (that is, what changes / remain stable when policies change / remain stable). The third problem is the limited scope of the explanations

developed by each theoretical framework – in particular, their tendency to favour certain causal vectors over others, and the inadequate treatment of time they offer.

Based on this analysis, the remainder of Chapter 2 proposes a synthetic theoretical-conceptual framework, which takes advantage of the major advances the reference approaches contain as a basis to overcome the identified problems. The foundation of this synthetic tool are the elements of the institutional analysis and development framework (IAD) developed by Elinor Ostrom and colleagues (Kiser and Ostrom 1982, Ostrom 1990, 1999a, 2005, Ostrom et al. 1994). The IAD helps to solve the above mentioned problems concerning the lack of attention to micro-processes and the unspecified role of institutions, also providing an adequate specification of relationships between the subsystem and its environment. In this sense, the proposed framework stresses the need to consider the phenomena of intersubsystem permeability, through introducing as a unit of analysis the concept of 'policy space', which includes both the subsystem and, where appropriate, all those action arenas (other subsystems, parliamentary arenas, media arenas) whose results affect the internal dynamics the subsystem.

On the issue of the explanandum, the proposed framework focuses on policy designs, understood as a set of interrelated components, empirically observable both in the legal documents containing the policies and in the practices of those in charge of their implementation (Schneider and Ingram 1997).

The rest of Chapter 2 deals with the problem of the limited scope of the explanations offered by the reference approaches. In this sense, the proposed framework identifies a typology of causal explanatory mechanisms which account for stability (institutionally-induced negative and positive feedback) and change (endogenous change, conflict expansion, and exogenous impacts) in public policy. These mechanisms are the basic analytical pieces that enable the explanation of more complex empirical sequences of events.

Regarding the stability mechanisms, the *institutionally-induced negative feedback* mechanism is based on the capacity of the positive image of the institutional structure of the subsystem and the policy design to protect them from any attempt to change the status quo by other participants, in case the proposed change is against the preferences of the subsystem dominant players. In its turn, the mechanism of *institutionally-induced positive feedback* is based on the fact that the institutional structure of the subsystem, the policy design, as well as the set of values associated to it (the policy image) force participants and target populations to adapt their behaviour, which implies material and psychological costs. Thus, any policy change will be avoided unless the benefits of the new policy design exceed the sum of the costs of adaptation to the new policy plus the benefits associated to current design.

As for the mechanisms of change, that of *endogenous change* involves processes and decisions taking place exclusively within the subsystem boundaries. These processes are triggered by participants (decision-makers or insiders) unsatisfied with the operation of the policy. The alternatives to the current design can arise from the application of the policy underlying causal theory, or being a result of learning process ending in policy imitation or innovation. In any case, the implementation of these alternatives is not automatic, but depends on political and institutional factors within the subsystem.

The mechanism of change by *conflict expansion* is usually activated when endogenous change is not possible, because promoters do not have access to the subsystem

decisional core (*outsiders*), or because, despite their access, dominant players do not agree with the proposed change. In these cases the only alternative promoters have is to expand the conflict outside the subsystem, searching for allies who can put pressure on the dominant players, upset the subsystem balance of power, or move the decision to other, external, action arenas. To expand the conflict, change proponents rely on the deconstruction of the positive policy image and its redefinition in terms that favour their position. Besides, conflict expansion usually involves mobilization to attract the attention from outside the subsystem. With respect to potential allies, it is not necessary they fully share the promoters' views on the issue. Finally, the conflict expansion mechanism usually involves the possibility of countermobilization by those actors who favour the status quo in order to stop or control any change.

In the mechanism of change through *exogenous impacts*, changes in policy designs are a direct consequence of events taking place outside the subsystem, as a result of decisions in other action arenas. These changes may be imposed directly through the hierarchical ties linking the subsystem and external action arenas. Besides, decisions in other action arenas with no substantive interest in the policy may constitute an indirect change trigger, through altering the composition of the subsystem or the situation of action, leading to endogenous processes which may alter the status quo.

The remaining chapters demonstrate the applicability of this theoretical framework, using the case of policy research training in Spain. Chapter 3 provides a reconstruction of the development of this policy since its inception in 1901 until 2000. The aim is to establish a baseline which allow to describe accurately the scope of the changes during the period the case study focuses on. Furthermore, this review of the development of the policy over time will also help to show a first application of the proposed theoretical framework.

The policy started in 1901, promoted by personalities linked to the Free Institution of Education (ILE), and consisting in pensions to further studies abroad. In 1907 the policy got consolidated with the creation of the Board for the Extension of Studies and Research (JAE), which kept a policy monopoly until 1936. From the start, the policy design contained some of the core elements which remained stable until 2000. These are 1) a rationale focusing on the contribution of the policy to scientific and social development, 2) the use of financial support (pension) as an instrument, 3) the establishment of *ex ante* and *ex post* mechanisms of control, and 4) the predominance of informal aspects in the training process, manifested in the scarce relevance and formalization of doctoral programmes. These elements were based on a set of 5) assumptions closely related to the institutional and normative configuration of academic science – the autonomy of the scientific profession before public authorities, whose role is limited to the provision of economic resources and the necessary infrastructure for research work; exclusive control of the scientific profession on its reproductive process; the centrality in the training process of the master-apprentice relationship; the view of research trainees as non-professionals; and the vocational character of the scientific activity.

The complete institutional restructuring of educational and scientific policies after the Civil War also affected research training policy, which was initially circumscribed to the grants funded by the Higher Council for Scientific Research (CSIC) to train researchers within its centres, where research trainees were assigned a key role in their operations. In the second half of the 1940s there were also the grants of the Board for Cultural Relations (JRC) to further training abroad – a quantitatively scarce scheme which complemented the CSIC policy on national soil. In 1955, the scholarships policy for postgraduates managed by the

Commissioner for School Protection and Social Affairs (CPEAS) started as a part of the Ministry of Education social policies. This programme constituted the first manifestation of a research training policy in universities. This policy would be enhanced during the 1960s, following the creation of the Board for the Promotion of the Equal Opportunities Principle (PIO).

During the 1960s, the policy gradually transformed into a tool at the service of the Spanish research system, which in those years experienced a deep institutional reform aiming to modernize its structure and working. A turning point was implementation of the Plan for the Training of Research Staff (FPI Plan), in 1968, which constituted the basis of the policy developed in the next three decades. However, none of these substantive changes affected the above mentioned policy core which had remained stable since the first decade of the twentieth century.

In the 1970s and the early 1980s the FPI Plan was still into force, experiencing some changes in response to the suggestions of experts and senior researchers. Some policy changes (i.e. including private medical insurance in grants) also responded to research trainees' demands, who in the early 1970s had started to mobilize (particularly within the CSIC) in protest against the problems of absorption of new human resources by the national research system. In the mid-1980s, with the Socialist Party (PSOE) in government since 1982, research policy was placed on the top of the governmental agenda. Two major milestones were the 1986 Law of Science and the implementation of the National Plan for R & D since 1988. Research training policy programmes included in this Plan (whose evolution during the first three editions (1988-2000) is analyzed in detail in the chapter) became a central strategic tool to reinforce the national research and university system. These years were also characterized by a quantitative expansion of the policy, not only under the National Plan (especially in the period 1988 to 1991), but also due to a proliferation of programmes funded by several national ministries and state organizations. Besides, in the 1980s and, particularly, during the 1990s, regional governments started their own research policies, which included their respective training programmes. However, none of these changes affected the above mentioned policy core. In these years, doctoral studies were also reformed (three times, in 1985, 1988 and 1998) aiming to introduce a greater formalization in the research training process and some measures were implemented to increase its quality. However, these actions failed to eliminate the basic informal component of the training process.

Chapter 3 ends with a first demonstration of the applicability of the theoretical and conceptual framework to explain the observed dynamics during a century. On the one hand, the stability of the policy core is explained through the joint action of the institutionally-induced positive and negative feedback mechanisms. Besides, changes occurring until 2000 adjusted primarily to two of the mechanisms discussed in the theoretical chapter: 1) exogenous impacts, which usually led to substantive changes in the structural configuration of the subsystem, and 2) endogenous changes, driven by the actors controlling the subsystem decision process, and resulting from previous processes of adjustment or learning. These endogenous changes were mostly minor or incremental in nature, though there were also some significant and substantive changes, as in the case of FPI Plan.

Chapters 4 to 7 deal with the case study, analyzing the transformations in the design of the research training policy occurred between the start of the mobilization of the research trainees in the late 1999 until the approval of the Statute of the Research Training Staff

(EPIF) in January 2006. As stated above, the importance of these changes lie in that they affected the core elements which had remained stable since the inception of the policy, in particular the use of the grant as an instrument and the formal consideration of research trainees as students.

In their activation, these changes will follow the patterns associated to the mechanism of conflict expansion outlined in the theoretical chapter. Chapters 4 and 5 deal with the processes associated with this mechanism. Specifically, Chapter 4 deals with the events preceding its activation. In terms of the classical 'stages model' of the policy process, the chapter addresses the emergence of the problem. Firstly, it focuses on the processes that led to the emergence of discontent among research trainees and to the initial problem definition. Here, it is highlighted the construction of the problem from a socio-labour perspective, which was influenced by five interconnected factors: 1) the interpretive frameworks available to individuals, particularly their self-perception as workers, this depending on 2) collective processes of problem and identity construction, where communication networks provided by Internet will be a key enabling element; 3) general socialization experiences (previous participation in social movements, ideology, family experiences), 4) the working context of the research trainee – such self-perception as workers is more common in contexts characterized by professionalized and collaborative work, i.e. laboratories; and 5) focusing events which redirected research trainees attention to the costs associated to their status.

Chapter 4 also analyzes the steps leading from the discovery of the problem to the protest, with particular emphasis on how promoters overcame collective action problems. This point has been traditionally neglected by the policy process literature – including the three reference approaches. However, its inclusion in the analysis is important in order to understand the development of the conflict expansion mechanism and, in particular, many of the strategic decisions taken by the promoters of change. Using a simple formal game-theoretical model, it is demonstrated the key role played by organizational entrepreneurs in redefining the action situation to attract potential participants – for example, making salient the unperceived costs of being research trainees or building confidence in the possibility of achieving the collective good (policy change).

Promoters' success in overcoming the collective action problems also depended on other factors, such as the presence of pre-existing interaction structures that facilitated communication, the identification and recruitment of new participants, the reduction of transaction costs produced by the widespread use of Internet and email, a context of opportunity which reinforced the likelihood of perceive the situation of research trainees as unsatisfactory – especially the acute deterioration during the 1990s of the conditions making possible the fulfilment of the implicit contract – and, ultimately, the very success of the sequential strategy adopted by protest entrepreneurs. In this respect, initial low cost actions facilitated the attraction of new participants and the subsequent transition to more complex and costly actions. Success in mobilization made possible the constitution of the FJI-Precarios, whose structure and functioning is described in the last section of Chapter 4.

Chapter 5 focuses on the conflict expansion strategy driven by the FJI. Given their status as 'newcomers' and the difficulties to access to the subsystem decision core, the Federation's actions aimed to attract the attention of other actors within and outside the subsystem, in order to obtain support for their demands and get access to decision makers and put the issue on their agenda. In this, the FJI had the advantage of a favourable context of opportunity, with a growing interest by media and the general public in scientific issues,

while government and political parties had incorporated in their discourses the role of R&D&I as a key element in promoting economic and social development, being an evident signal of this the creation of the Ministry for Science and Technology (MCYT) in 2000.

Conflict expansion first took place in the public/media arena. A characteristic from the outset was the sophistication of the FJI's strategy. On the one hand, the repertoire of actions had a gradualist logic, starting with low-cost actions (letter writing campaigns) and increasing the scope and cost of actions (i.e locally coordinated and mass mobilizations) as the protest became more visible. On the other hand, the FJI skilfully adapted its discourse to the media access requirements, getting soon the positive attention of both general and specialized press. In addition, the FJI's discourse was also strategically framed to make it resonant with potential allies' beliefs and preferences. Therefore, despite differences in perception about the productive role of research trainees, the FJI also got support from members of the academic profession and universities – particularly from research vice-rectors, which perceived the protest as an opportunity to put pressure on the government and receive a more favourable treatment.

Conflict expansion took place in other action arenas. In the labour relations arena, the coincidence in discourse with the FJI brought the unconditional support of the main national trade unions, particularly from *Comisiones Obreras* (CCOO). The efforts to expand the conflict reached also the supranational arena of the European Union, where the FJI decisively contributed to the creation of *Eurodoc*, the organization representing PhD students before EU institutions. In this sense, through Eurodoc, some of the basic demands of the FJI were adopted in the EU research training policy, within the favourable context surrounding the creation of the European Research Area (ERA).

The chapter also discusses in detail conflict expansion process in state and regional parliamentary arenas. Along with the media arena, the parliamentary arena is the most important in explaining the access of the problem to regional and national government agendas. The analysis of parliamentary parties' actions and discourses, and their interactions with the FJI, sheds light on the logic underlying the dynamics of conflict expansion. In this respect, a greater similarity in preferences seems to contribute to a stronger cooperation between the FJI and parties – as in the case of United Left (IU), whose help was crucial to put the issue in the agendas of several regional governments, as well as to keep the issue alive in regional and national parliamentary arenas.

Nevertheless, the analysis also shows that support for the FJI's claims depended on strategic considerations as well, while a full coincidence in positions was not a prerequisite to explain cooperation, as demonstrate the cases of the PSOE and the Catalan nationalists of *Convergència i Unió* (CiU). For instance, despite CiU's positions diverged significantly from those of the Federation – particularly concerning the consideration of predoctoral research trainees as workers –, it was a motion presented by a senator of the Catalan coalition, requiring the government to study the situation of research trainees, what made possible the issue to access the national government's agenda in December 2000.

In addition, the analysis of conflict expansion in the parliamentary arenas shows the crucial role played by political entrepreneurs, as in the case of the above mentioned CiU senator; or an employee of the parliamentary group of IU in the Congress, who was responsible for promoting and coordinating a campaign of initiatives in those regional parliaments where IU had representatives, which greatly helped to get the issue in the agenda

in those regions. Finally, the chapter also emphasises the importance in conflict expansion of the dynamics of permeability between the different arenas, based on the existing ties between different territorial party organizations, and the institutional opportunities offered by the political-administrative structure of the state.

Chapter 6 firstly deals with the initial efforts made by central and regional governments to contain the conflict. Public officials opposed to the FJI's claims to replace grants for contracts from a basically conceptual standpoint, based on the view of research trainees as students, a position reinforced by the legal definition of 'grant-holder'. In order to contain the conflict, public authorities deployed a number of tactics (Ross and Cobb 1997), ranging from improving the economic conditions of grants to symbolic appeasement actions underpinning the positive policy image, as well as direct attacks on the FJI's demands. However, in some autonomous communities where conflict expansion did not take place there were also incremental changes as a consequence of horizontal permeability processes between subsystems.

The chapter also addresses the unintended consequences of this strategy of containment, which would have important consequences in the process. The MCYT's initial decision to increase the stipends of its research grants, caused an escalation of tensions with the Ministry of Education (MECD), which managed the most important part of the state research training policy. This would produce a deadlock in the process of policy change driven by the national government until these problems disappeared (see Chapter 7). An additional unexpected consequence was the reinforcement of the protest, since the MCYT's decision created a feeling of disadvantage in the research grant holders depending on the MECD and other regional programmes.

But the main unexpected consequence was the emergence of new alternatives to the current policy design. These alternatives were produced in fora which originally were devised by decision makers as a tool to appease conflict. The two main fora were the Working Political Committee (CPT), composed of representatives of the MCYT, the MECD, the FJI and the committee of university research vice-rectors; and the Working Technical Committee (CTT), created by the MCYT as a response to the above mentioned parliamentary motion, and made up of experts in the field. Initially intended as tools for conflict containment, both fora became instead arenas where learning took place and new alternatives were generated. One of them was the elaboration of a statute regulating the situation of research trainees, a measure suggested by the CTT and assumed by the MCYT. The second alternative, proposed within the CPT, was to replace research grants by a hybrid design (called '2+2') consisting in a two-year grant followed by a two-year contract. This alternative would eventually become a focal point to redesign the policy.

The last section of the chapter discusses the dissemination of this usable knowledge generated in those fora, the resulting changes in the positions of the various participants, and the strategic, cognitive and institutional factors that mediated these processes of change. In the case of the FJI, there would be a strategic adaptation of its discourse, reconciling the acceptance of the '2 +2' with the maintenance of the maximalist goals established at the outset of the protest. Besides, the Federation would incorporate in its collective action framework new elements from other actors' discourses such as the need for a proper planning and redesigning of the research career. Lastly, learning also led to a change in the nomenclature used to refer to the collective, replacing the concept 'research trainees' by the new term used by the European Commission policies, 'early-stage researcher'.

There were also changes in the positions of a good deal of the members of the scientific-academic profession, who ended by accepting the '2 +2' model as a focal point. The same applies to political parties, where changes – particularly in the PSOE and the PP – obeyed in principle to a strategic logic of adaptation to political competition, dependent on whether the party was in government or not. For example, in September 2003 the PSOE, which initially was reluctant to eliminate grants for pre-doctoral researchers, incorporated into its election manifesto the '2 +2' model, in order to counteract the impact of the EBI that the PP would approve soon after and, at the same time, to politically capitalize the discontent of research trainees against the government policy. The PP followed a similar course of action when in opposition after the 2004 general elections. For instance, the PP parliamentary group in the Congress announced its support for the bill presented by the Andalusian Parliament (proposed by IU) asking the inclusion of all research grant-holders in the general scheme of Social Security, which implicitly meant an acceptance of the substitution of grants for contracts. In the case of CiU, the decision of the Catalan government in 2003 to introduce the '2 +2' model would lead to an immediate change of attitude in the parliamentary group. Besides, after passing into opposition in November 2003, CiU approached its positions to the FJI's, supporting the Andalusian bill as well.

However, the analysis of partisan positions also suggests that, behind this instrumental logic, beliefs of party or government officials in charge of the issue played a key role in explaining the observed changes – for instance, why the '2+2' model soon became a focal point for solving the conflict. Most of these officials belonged to the academic-research profession and had been socialized in the traditional view of research training. Therefore, many of these party and government officials came to consider acceptable the '2+2' as it constituted a middle ground between the FJI's claims ('all contracts') and the more recalcitrant positions of those who wanted to continue with the grant system.

There were also modulations in the positions of the MCYT, particularly within the General Secretariat for Science Policy, whose leaders – who, precisely, did not belong to the scientific and academic career – ended by accepting the existence of a productive component in the activity of pre-doctoral fellows, and admitted the possibility of using contracts for postdoctoral researchers.

The examination of the evolution of the positions of the different participants also sheds light on the role of the congruence of participant's beliefs and discourses as a facilitator of cooperation in the political process. The conclusion is that an adequate explanation of cooperation needs to consider the interaction between the logics of expected consequences and appropriateness. Identity of beliefs does not imply automatic cooperation, but it depends on the trigger of instrumental reasons. In its turn, the role of instrumental and strategic logic as a motivator for cooperation is mediated by the actors' beliefs, which define their scope or boundaries of cooperation. Furthermore, explanation of cooperation should also take into account processes of learning and change in beliefs that may be triggered as a result of the interaction between actors over time.

Chapter 7 focuses on the analysis of the processes that would lead to major policy changes. The three sections that constitute this chapter are devoted, respectively, to the three main processes of change in research training policy during the considered period: 1) the adoption of the Statute of the Research grant-holder (EBI), 2) the dissemination of the '2 +2' design in the autonomous communities, and 3) the approval of the Statute of the Research

Training Staff (EPIF). In the case of the EBI, its elaboration was the result of the assumption by the MCYT of the recommendation contained in the CTT's report about regulating the situation of research grant-holders. Therefore, the process of change was kept within the subsystem and under the control of the officials in charge of it – that is, the process of change would be mainly endogenous. The participants in the process were the MCYT, which took a leadership role, and the rest of ministerial departments affected by the new regulation. In this sense, interdepartmental dynamics play a key role in explaining the development of the process and its outcome.

The section discusses each of the stages of this process, marked by changes in the people in charge of the regulation within the MCYT. In late 2001, a draft of the statute prepared by the General Secretariat for Scientific Policy was ready for approval by the Council of Ministers. This draft regulated state research fellows' basic rights and duties and granted limited Social Security benefits. However, the MECD paralyzed the approval, criticizing the content and the opportunity of the norm, as well as the administrative manners of the MCYT, which had not sought the collaboration and support in the process by the MECD – the ministry which managed the bulk of the state research training grants.

The deadlock would be broken as a result of two separate exogenous impacts during the second half of 2002, which involved a turnover of the officials in charge of the policy both in the MCYT and the MECD. The new team in charge of the statute within the MCYT included it among the department's priorities, while the Secretariat of State for Science Policy assumed the task of providing political momentum to the text. Less influenced by traditional academic ideological conceptions about the nature of research trainees, the new decision-makers put their emphasis in writing a text other ministries could support without problems, in order to have it passed before the end of the term. However, in the summer of 2003, just before the regulation was about to be passed by the Council of Ministers, the Statute was again paralyzed by the reluctance of the MECD and the Ministry of Treasury. This led to substantial changes in the final version. Therefore, in the version about to be passed, Social Security benefits (already limited, since research grant-holders were considered non-workers) were applicable to all recipients of scholarship programs whose funding institutions had voluntarily endorsed the regulation by registering in an official register the Statute established. In contrast, in the final version, this target population was substantially reduced, as the EBI would only be applicable to those research grant-holders who had obtained the Certify of Advanced Studies (DEA).

The following section deals with the diffusion processes in various regions of the '2 +2' model or other designs which entail a departure from the traditional grant system. The cases are firstly analyzed individually. The first region where the '2+2' was implemented was Aragon, governed by the PSOE and the Aragonese Regionalist Party. Aragon would 'open the can' and demonstrate the feasibility of the design, paving the way for other regional governments which followed its tracks. The next region was Catalonia (with CiU in government), and then three socialist communities – Castilla-La Mancha, Andalusia, and Extremadura. In 2005, with the PP out of the national government, Valencia was the first PP region governed by this party to adopt the '2 +2'. When everything seemed to confirm that the '2+2' would consolidate as a substitute for research grants – especially because this model appeared in the electoral manifesto of the PSOE, which occupied the government since the spring of 2004 – two regions, Catalonia and Madrid, decided to go beyond the '2+2', the former establishing a system of one-year scholarship plus a three-year contract ('1 +3') in

2005, while Madrid decided to fully eliminate research grants and replace them by labour contracts in 2006.

Following the description of these processes, the last paragraph of this section is devoted to identifying common patterns and mechanisms that explain the adoption/ diffusion of these designs by regional governments, using the technique of crisp sets qualitative comparative analysis (QCA) (Ragin 1987; 2000). Four explanatory factors are evaluated: 1) presence in the region at some point in time of a local organization member of the FJI, 2) conflict expansion in the regional parliamentary arena, 3) presence of a PSOE government at the time of the decision, and 4) presence of policy entrepreneurs – understood as the existence of a conviction among those people in charge of the policy about the need to promote substantive reforms in the policy, regardless of what happens in other arenas.

As a result, three basic combinations of these factors appear in the regions where alternative designs were introduced (2 +2, 1 +3 and 0+4). On the one hand, the case of Castilla-La Mancha, ruled by the PSOE and where officials were willing to promote policy change, although there was no local organization member of the FJI nor the issue had entered the regional parliament's agenda. The second explanatory pattern corresponds to that of Andalusia and Extremadura, where, although policy-makers were not in favour to the introduction of substantive changes in the policy, the PSOE was in office (so policy-makers had to accept the '2+2' when this party adopted this design in its electoral manifesto), there was (at least at some point in time) an active local organization member of the FJI, and conflict has expanded into regional parliamentary arenas. Finally, the third explanatory pattern applies to the rest of regions where new designs were introduced (Aragon, Catalonia, Valencia, and Madrid). They all had at some point a local organization member of the FJI (albeit with presence and activity variables), regional parliaments had discussed the issue and within the regional government decision-makers agreed on the need to change the policy.

However, these cases are not independent from each other – everyone knows what happens in other action arenas. In this respect, the analysis of the diffusion of these innovations in the regions demonstrates the importance of permeability processes between subsystems, as decisions in one region cannot be considered wholly independent from events in other regions. Therefore, the explanatory account based on QCA should be supplemented by an analysis of the interdependencies and the resulting diffusion sequences. With regard to the underlying explanatory mechanisms, in all cases the major mechanism corresponds to that of endogenous change. However, in most of the cases endogenous change is activated by events typical of other mechanisms. In some cases, endogenous change is triggered by conflict expansion in the regional parliamentary and, eventually, public arenas, leading to the inclusion of the issue on the government agenda. In other cases, endogenous change follows exogenous impacts (proximity of regional elections, as in Catalonia; turnover in policy-makers, as in Aragon, Valencia, or Castilla-La Mancha).

Regarding the process of adoption of the EPIF, this statute meant the generalization of the '2 +2' design. The initial triggering event was an exogenous impact, the PSOE's electoral victory in the 2004 general election. As it has been mentioned above, this party had included in its electoral manifesto the promise of implementing a '2 +2' model, and the inclusion of research grant-holders without a DEA (those not covered by the EBI) in the Social Security system. Far from what it might be expected, given the commitment made by the incoming government, the elaboration of the EPIF was an eventful process. Firstly, the strategy to turn into policies the electoral promises had to be clarified and readjusted, in order to establish a

solid leadership of the government on the process – so it adjusts, basically, to the endogenous change mechanism. In principle, the '2 +2' was not expected to be immediately implemented, as the plans Ministry of Education (MEC) were basically to reform the EBI to provide Social Security coverage to all predoctoral and postdoctoral grant-holders. This made the FJI had a quick transit from the initial hopes in a quick change to a state of discontent. In response, the Federation adopted a strategy that combined, on the one and, pressure through demonstrations and public denunciation of the government's intention to not comply with its commitment; and, on the other hand, institutional contacts. As a consequence of this strategy, the support of allies in the national parliamentary arena (IU and ERC), and the favourable context provided by the minority status of the PSOE in parliament, it was possible that the 2005 General State Budget finally included the necessary funds to extend Social Security to all state research grant-holders. A few months later, in March 2005, the Government announced its decision of replacing the EBI by a new Statute of the Research Training Staff generalizing the '2 + 2 ' design, which would come into force in 2006.

The conflict, however, did not end with this announcement. The first version of the EPIF was closer to the FJI's vision of research training than the EBI (for instance, in the terminology it used or the wider scope both of target population and the rights and benefits recognized). However, its contents would be considered unsatisfactory by the Federation, particularly in relation to three points: its was mandatory only for the programmes managed or funded by the national government (so all regional and private funded programmes were left outside the EPIF); the use of DEA as a boundary criterion so separate the grant stage from the contract stage; and the maintenance of limited Social Security benefits for researchers during the grant stage.

Through the above mentioned strategy of combining pressure with institutional contacts with ministerial officers, and profiting from the favourable context of political opportunity provided by the imminent regional election in Galicia, in June 2005 the FJI managed to force the Secretary of State for Universities and Research to sign an agreement, where the government officials agreed to incorporate the FJI's demands in exchange the latter called off a massive demonstration to be held two days before the above mentioned election. This was a major event, since gave the FJI direct influence in the process, something that did not happen with the EBI.

However, this agreement constituted an unstable equilibrium, given the ambiguity of interpretation and that neither the FJI nor the SEUI had incentives to comply its terms. Thus, although the successive EPIF drafts incorporated concessions to the Federation's demands, the EPIF version finally approved by the Council of Ministers contained some provisions which violated the agreement, such as the voluntary application of the Statute to programs not directed to the completion of a doctoral degree and a justification of the grant stage based on the non-productive nature of research trainees in the period prior to obtaining the DEA or an equivalent certificate.

The case study that forms the core of the thesis only covers the period until the adoption of the EPIF. However, the process of change did not stop with the Statute since, as it as been mentioned above, it constituted an unstable equilibrium. Four years later, while this thesis was written, an crucial change occurred affecting the configuration of the policy. In May 2011, the Spanish parliament passed the Law on Science, Technology, and Innovation, which abolished the use of the grant as an instrument of the research training policy, establishing the necessary use of labour contracts from June 2012 on. Therefore, the Law put

to an end the cycle of change started in the late 1999, accomplishing the FJI's major aspiration. In this respect, and only for completeness sake – as fieldwork did not cover the period subsequent to the passing of the EPIF – an Epilogue following Chapter 7 deals with a brief description of the process of elaboration of the Law in the part concerning human resources.

The thesis concludes with the corresponding concluding chapter, which summarizes the main findings, particularly in relation to the application to the explanation of the dynamics of stability and change of policies of the theoretical framework proposed in Chapter 2. These conclusions are reproduced in the following section.

II. CONCLUSIONS

These conclusions should not be interpreted as theoretical generalizations, but as a number of propositions inferred from the interaction between the proposed theoretical framework and its application to the analyzed case, aiming to be a basis for and be tested in subsequent studies.

1) *What changes when public policy change?*

This was mentioned in Chapter 2 as one of the main problems in the reference approaches. As a response, the proposed theoretical framework took policy designs as the 'dependent variable', under the consideration that policy change can be evaluated through the analysis of the variations along time in design components – goals and problems to be solved, target populations, implementation structures and agents, tools, rules, and assumptions.

It is evident that this choice may raise some objections. For instance, why focus only in changes in designs (policy outputs) and not in the results obtained after policy implementation (policy outcomes). The answer would be that focusing on policy design allows the researcher to concentrate on the process of policy formulation and decision, which are the true foci of studies on policy dynamics. Policy outcomes depend on more factors apart from what happens in the policy process itself (for instance, factors in the socio-cultural or bio-physical environments may influence directly policy outcomes). Therefore, changes in policy outcomes do not necessarily obey to changes in the formulated policy (that is, in its 'design'). Conversely, changes in designs may not produce changes in policy outcomes.

Through this dissertation it has been shown how taking policy designs as the *explanandum* allows to follow processes of change along time, as well as to locate which policy components are subject to those changes – or, on the contrary, which elements are more prone to remain stable. In this respect, a main finding has been the identification of a policy core in the Spanish research training policy since its first manifestations which remained unmodified until the period analyzed in the case study, that can be used as a baseline against to which evaluate changes in that period.

2) *What type of policy change?*

The focus on policy designs as 'dependent variable' opens the door to solve another of the key problems in the reference approaches pointed out in Chapter 2 – that of the scope of change. These reference approaches – particularly, the ACF and the PET – were intended to

account both for incremental and substantive policy changes. However, these approaches had some problems in determining the scope of change, as mentioned in Chapter 2. As for the ACF, the identification of the type of change with the affected type of beliefs – secondary beliefs in incremental changes, policy core beliefs in non-incremental changes – presented two problems. Firstly, the problem of determining the elements forming the policy core of beliefs. As shown in the case study, the use of the grant as a policy tool – considered a ‘secondary aspect’ by the ACF – was an essential part of the above mentioned core of the Spanish research training policy since its inception. Such centrality can be explained by the concept introduced in the theoretical chapter of policy designs as ‘configurations of meaning’. In this respect, the use of the grant as a tool would be directly linked to the basic assumptions underlying the policy design – basically the idea that research trainees are students, and thus, are not members of the scientific profession – which are, in its turn, associated to the beliefs and interests of those actors who have dominated policy formulation along time – most of them also members of the scientific profession and, therefore, socialized in its traditional, normative view of research training described in Chapter 1.

Concerning the other reference approaches, Kingdon’s ‘multiple streams’ (MS) framework explicitly assumes (1995, 81) – implicitly in the case of the PET – that determining the type of change (either incremental or substantive) is a task dependent on the contextual evaluation of the variations the policy experiences both along time as, eventually, compared with other policies. Regarding this issue of the temporal window, the ACF explicitly advocates for the need of evaluating substantive changes within a ten years span.⁹⁵⁶

Nevertheless, throughout this dissertation it has been shown that it is difficult to place the development of a public policy exclusively within a single type of policy change. On the contrary, analysis along time of a policy may reveal a coexistence of different patterns or types of change – either substantive or incremental, or within any of the different types elaborated in the literature after combining scope of change and *tempo*.⁹⁵⁷

Confirming the contextual nature of policy change, the studied cases shows that whatever is the basic policy core (which substantive change is usually associated with) it is not identified *ex ante* with specific design components – as it is stated by the ACF or in the seminal approach by Hall (1989; 1993) who, when differentiating between ‘paradigmatic’ and ‘normal’ policy change, associated the former to change in goals, instruments, and calibrations, while normal changes only affected the last two elements. Which is the policy core depends on the specific configuration of meaning each policy presents in the combination of its different designs components. Hence, changes in research training policy during the period in the case study may be considered as substantive, as they affected the basic policy core identified in Chapter 3. Precisely, it is interesting that one of the elements of that core is the policy tool – the grant – considered a secondary aspect by other approaches whose change, thus, is not considered substantive. Such centrality of the policy tool in the studied case is not a result from its own nature, but from its role in the configuration of meaning underlying the policy design.

⁹⁵⁶ This is an issue other authors have studied thoroughly, elaborating typologies of institutional or policy change that combine both dimensions (time span and type of change). See, for instance, Streeck and Thelen 2005; Howlett and Cashore 2009; Mahoney and Thelen 2010.

⁹⁵⁷ This view coincides with that of Pollit and Bouckaert (2009, 152), who metaphorically compare policy development with “a car in traffic, crawling here, speeding up a bit when the traffic eases, and occasionally, on the open road, travelling ready fast.”

Moreover, the analysis of the historical development of the policy in Chapter 3 reveals other substantive changes taking place along time, which affected elements which had remained stable along time – and, thus, they belonged to the policy core. For instance, the implementation of the FPI Plan in 1968 entailed the assumption by decision-makers of research training policy as a constitutive element of the national science policy, while until that moment – with the exception of the CSIC grant policy – it has been considered mainly a piece of the state's equal opportunities policy. Other substantive changes are the strategic prioritization in the state research training policy established during the first term of the PSOE government and consolidated with the National R&D Plan; or the changes included in the 1982 edition of the FPI programme, where stipends were increased a 60 percent, the duration was extended from three to four years, and private medical insurance was included.

3) Conceptual components of the explanation

Another weak point in the reference approaches underlined in the theoretical chapter was the incomplete treatment of generative causal processes used in explaining policy dynamics. More specifically, three problems were identified: scarce attention to microprocesses (in particular those related to how collective action problems are solved); a excessively generic treatment of institutions; and a weak articulation of relationships between subsystem and its environment. The proposed theoretical framework deals with these problems using Ostrom and collaborators' IAD as a theoretical baseline. The following paragraphs deal with each of these problems.

3.1) Microprocesses, motivations, and agents

In Chapter 2 it was pointed out how the MS and the PET did not pay attention to the dynamics of construction of claims and the problems of collective action and coordination between participants present in policy dynamics. In turn, the ACF – only after being criticised in this respect – dealt with these problems, although from a perspective focused on the role of beliefs as a basis for cooperation. In contrast, the theoretical framework in Chapter 2 assumes the need to explain those processes in an adequate manner, as a result of the interaction between different participants, who have their own preferences and beliefs about the configuration of the action situation and their environment, within the context of a specific institutional structure (rules).

In this sense, policy stability and the mechanisms which make it possible (see below) are explained as a function of the behaviour generated by incentive structures and the cognitive effects resulting from the institutional configuration of the policy. Besides, the case study (Chapter 4) shows the central role played by initial organization and mobilization processes in explaining how the FJI overcame collective action problems, in comparison with previous episodes of protest in the 1970s, 1980s and early 1990s.

In addition, attention to microprocesses is essential to understand the patterns of cooperation between different participants. In contrast with the ACF's emphasis on the role of beliefs – that is, of a 'logic of appropriateness', using March and Olsen's (1989) terms –, the case study has demonstrated the need to take into consideration the interaction between that logic and instrumental motivations ('logic of expected consequences'). This has been demonstrated in Chapter 6 where, for instance, it was shown that although IU or CCOO supported the FJI basically on the basis of the similarity in the programmatic ideas of these organizations, there were also motivations of a strategic kind (using the research trainees

problem as a resource to oppose the government's policy). In contrast, although the support from PSOE, CiU or (since 2004) the PP depended more on instrumental reasons – the possibility of using it against the respective governments), its scope was limited or conditioned by the degree of congruence in policy beliefs between these parties – or their individual representatives in charge of the issue – and the FJI.

Regarding individual agents, and despite the explanatory role of institutions (rules, norms), their behaviour is also essential to understand and explain policy dynamics. Here the IAD shows again its theoretical strength, as a agent-centred institutionalist approach (Scharpf 1997). Agents' decisive influence is shown along the different chapters, from the role played by organizational entrepreneurs in protest emergence and the creation of organizational structures to articulate it (Chapter 4), to the influence subsystem turnover had in the processes of adoption of the EBI or diffusion of the '2+2' model (Chapter 7). Individual agents also had a major part in explaining parties' receptivity to the FJI's claims (Chapter 6) as well as regarding conflict expansion in parliamentary arenas (Chapter 5).

3.2) *Institutions*

The role of institutions was also a problematic issue in all three reference frameworks which the IAD, with its explicit institutionalist approach, helped to solve. Agents' behaviour is greatly influenced by their action situation, which is delimited by formal and informal rules, as well as by more or less interiorized norms. In general, this institutional context sets the 'field of play' which agents must adapt their strategies to. For instance, Chapter 5 showed how the FJI put emphasis on adapting its actions to the informal norms which establish what is worth of attention by mass media. Besides, as Chapter 3 and 5 set out, formal rules are an important factor to explain policy stability along time, both because of their ability to protect the subsystem decision core from external interferences (institutionally-induced negative feedback mechanism, see below) as well as to generate incentives to participants so they do not feel the need to question the current status quo (institutionally-induced positive feedback mechanism). In addition, the case study has shown how institutional rules may act as change facilitators, as in Chapter 5 when dealing with the role of parliamentary rules in conflict expansion, or how the structure of the Spanish autonomic state facilitated such strategy (see below).

Institutions also play a role as socialization contexts which influence actors' cognitive processes and their perception of reality. A paradigmatic example is the effect the design of research training policy had over decision-makers who previously had benefited from it, and the normality they saw in using grants as a tool (Chapter 3).

3.3) *Subsystem-environment relationships*

Previous chapters have shown how events in action arenas external to the subsystem may have a decisive impact in policy change. This is, however, something reference approaches hardly took into account (as recognized by one of the ACF authors [Jones and Jenkins-Smith 2009]). The use of the IAD framework helps to solve this problem, by specifying how exogenous influences from external action arenas transmit into the subsystem, as it considers outputs from those arenas as subsystem inputs, and vice-versa.

Therefore, in those situations where the interaction between the subsystem and other action arenas is relevant to explain policy changes, the unit of analysis expands beyond the

subsystem boundaries to comprise all the interconnected action arenas forming the analytic *policy space*. This kind of processes is present throughout the case study. Changes in research training policy are explained by the connected events occurring in different action arenas (national and regional subsystems, media, national and regional parliamentary arenas, the European Union arena, intergovernmental relations, or the labour relations arena).

Interaction among participants in these arenas (who may be completely uninterested in the studied policy) influence the subsystem (either in its institutional structure or the structure of the action situation) through what in the theoretical framework has been called intersubsystem permeability processes. Permeability – which entails both cognitive and institutional processes – manifests in the vertical (based on hierarchical institutionalized relationships) or horizontal (based on interdependencies and structural homomorphisms) connections existing between a subsystem and external action arenas. In a sense, policy stability may be interpreted as a result of the minimization or avoidance of these permeability processes.

Some manifestations of vertical permeability in the case study are, for instance, the control exerted by different governments (national and regional) on the parliamentary groups that support them through partisan organizations; the extension of the target population in 1994 to EU citizens as a consequence of the enforcement of the Treaty on the European Union; or the assumption by the MCYT of the assignment made by the Senate in December 2000 concerning the study of the situation of research trainees.

With respect to horizontal permeability, the case study has shown its relevance for the development of policy change processes. Horizontal permeability is based on the existence of functional interdependencies or overlapping in participants belonging to different action arenas, as in the case of the diffusion of the issue in parliamentary arenas – where, apart from the coordinated action by FJI's local branches, it was crucial the role played by a IU parliamentary group employee (Chapter 5); or the diffusion of the '2+2' model. In other circumstances, horizontal permeability occurs without any direct relationship or overlapping between arenas, but just because of similarities in action arenas structures. This happened in 2001, when some governments in regions where conflict expansion did not take place introduced improvements in the conditions of their research training programmes, in parallel to what other regional governments did in reaction to conflict expansion (Chapter 6). These permeability processes also explain the diffusion of the '2+2' design since 2002 in a number of regions – Catalonia, Castilla-La Mancha, Valencia or Madrid. Andalusia or Extremadura are not included in this group, since the decision to adopt the '2+2' model was imposed on regional governments after the PSOE – the governing party in both regions – included it in its electoral manifesto (Chapter 7).

3.4) Complexity, incertitude, and contingency

Complexity is another inherent feature to policy dynamics. In this respect, one of the reasons given to use the IAD as a base for the theoretical framework was its ability to cope with such complexity, and make it intelligible without eliminating from the explanation any relevant factor to account for the analyzed phenomena.

The usefulness of the IAD and its conceptual configuration (see Chapter 2) to deal with complexity has been shown in the case study. The processes studied along the different chapters involve a plurality of *participants* (FJI, decision-makers, parties, trade unions, mass

media) who operate within different *action arenas* (regional and national subsystems, parliamentary and labour relations arenas, public/media arena) which are delimited by *rules and norms* conditioning participants' alternatives of action. These rules, however, do not determine participants' ability, using their inherent capacities as *rational bounded agents*, to innovate and interactively develop new paths for strategic action and understanding of the reality they intervene in, building and/or redefining their preferences along time as well as the inner conditions of the *action situation*. Besides, processes within these action arenas are also affected by the influence of exogenous factors, being material or cultural conditions (i.e., the social perception of science), but also by other action arenas – other subsystems or arenas belonging to the 'macropolitical' level (government, parliament).

Such complexity in policy dynamics implies incertitude becomes an inherent aspect of the studied phenomena. An evident example is that, in the mid-1999, nobody could anticipate that a letter of protest written by an individual research grant-holder would lead, less than seven years later, to a substantive reconfiguration of the Spanish research training policy. Neither was expected that, hardly a year and a half later, the situation of the Spanish research trainees would enter the national and many regional government agendas. Furthermore, the complexity of intervening factors and the inherent incertitude to the studied processes also entails that any causal explanation is necessarily contingent, depending on the specific chain of events which conform them. The next section deals with these generative causal mechanisms.

4) *What explains stability and change in policy dynamics?*

One of the goals of the proposed theoretical framework was to offer a solution to the explanatory insufficiencies detected in reference approaches, in order to be of use as a basis to explain both stability and policy change. As it has been mentioned above, such explanation should take into account the complexity of the studied phenomenon, as well as be easy to use. In this respect, the chosen alternative has been to theoretically identify a number of typical mechanisms (understood as generative causal processes) (Goldthorpe 2001), which can be used as a basis for building, in any case, more complex causal sequences.

4.1) *Mechanisms of stability*

Of the three reference approaches, only the PET deals explicitly with the issue of why policy remains stable along time. The explanation is based on the institutional barriers surrounding policy formulation within policy monopolies and on the dissuasive effect of positive policy images on the interest of public and other external actors. The first mechanism of stability – institutionally-induced negative feedback – is clearly inspired by Baumgartner and Jones' explanation, underlining the key role played by rules protecting the subsystem decision core from the interference of discontent actors, as well as by discourses (positive images) which make difficult those actors resort to conflict expansion. An example is that of the JAE, whose institutional autonomy isolated its pension policy from ministerial interferences during almost thirty years (Chapter 3). Besides, within this mechanism, two additional factors which contributed to the stability of research training policy were its low public and political visibility, and the difficulties any discontent actor found to organize and promote changes, as it occurred in the case of the CSIC research trainees' protests during the 1970s and 1980s (Chapter 3).

Policy stability is also explained by a complementary mechanism, *institutionally-induced positive feedback*. On the one hand, the traditional policy design stimulated conformity through generating positive incentives for target populations. According to the implicit contract model described above, research training policies contributed to the credibility cycle of trainers, as well as opened the door of a scientific career for trainees. On the other hand, the policy constituted a context for socialization in the norms and values of academic science assumed and reproduced in its design – above all the belief on the non-productive condition of research trainees. This fed an implicit consensus among most of profession members as well as decision-makers – who also usually belonged to the scientific/academic profession – on the policy design core, which made possible it remain unaltered for a century.

Problems affecting the functioning of this second mechanism during the 1980 and 1990s – particularly because of the erosion of the implicit contract – were a facilitating factor of the success in the mobilization of research trainees since 1999, which triggered the changes the case study analyzes.

4.2) Mechanisms of change

In Chapter 2 it was pointed out how reference approaches emphasized particular causal paths to explain substantive policy change – contextual changes (either in the problem or in the politics streams) in the MS; conflict expansion in the PET; and policy learning and exogenous impacts in the first versions of the ACF.⁹⁵⁸ However, complexity in policy dynamics implies that changes may obey to any of those causal paths, even to more complex explanatory sequences involving more than one path. In this case, the case study illustrates the working of the three basic mechanisms of change – endogenous change, conflict expansion, and exogenous impacts – and how they can interact and combine to account for recent changes in Spanish research training policy.

a) Endogenous change

This is the mechanism of change that predominates along the whole period. This is unsurprising, since most of decisions on policy design are adopted within policy subsystems. The reasons for this are those previously mentioned when explaining policy stability – institutional control of decision by policy makers and the isolation of the decision process from external interferences. Until 2000 (Chapter 3), most of these endogenous changes reflect what can be considered as the ‘normal’ working of the policy, being a result of adjustments in design as a consequence of internal learning processes aiming to solve problems detected in the policy, or incremental changes budgetary allocations. Nevertheless, some of these endogenous changes were also of a substantive kind, as mentioned above in the reference to the 1968 FPI Plan.

Between 2000 and 2006 most of the changes in research training policy⁹⁵⁹ – from the improvements in the conditions of FPI grants in 2001 to the elaboration of the EPIF in 2006, including the adoption of the ‘2+2’ model by some regional governments – resulted from

⁹⁵⁸ Remember that in the last versions (Sabatier and Weible 2007) the ACF incorporated additional causal paths (endogenous impacts and negotiated agreements) explaining substantive change, although they were not developed theoretically. See Chapter 2.

⁹⁵⁹ With the exception of those decisions imposed from external action arenas, as the study of the situation of research trainees mandated by the Senate in 2000, which put the issue on the government’s agenda.

decisions taken within the respective policy subsystems, either state or regional. Nevertheless, despite its endogenous character, the explanation of these decisions, which resulted from learning and readjustment processes within subsystems, cannot be separated from other intervening mechanisms of change, mostly that of conflict expansion.

b) Conflict expansion

The case study has shown how processes of change during the 2000s were activated by the strategy of conflict expansion driven by the FJI, as the only way to overcome the (institutional and cognitive) barriers at the different subsystems and manage decision makers pay attention to its demands. In this respect, chapters 5 to 7 have shown how conflict expansion would achieve – in tune with what Baumgartner and Jones (1993) had theorized – to put and keep the issue in the governmental agendas through involving actors in external arenas, particularly in national and regional parliaments.

One aspect the analysis of conflict expansion has evidenced is the importance of the early moments of the process. As pointed out in Chapter 2, the emergence and initial problem definition, as well as organization and mobilization processes needed for a successful conflict expansion, have been usually overlooked by reference approaches, which take them as a ‘given’. However, an adequate understanding and explanation of these processes of change requires to account for how change proponents’ preferences and claims are formed, as well as their evolution along time. Therefore, in the case study, it is plausible to venture that the development of the process would have been very different if, instead of defining the issue mainly from a socio-labour standpoint (achieving full labour rights for research trainees with the consequent improvement in work conditions), such definition had emphasized other aspects (career development, quality of training, or just concerning the economic conditions of grants). Thus, the initial problem definition in socio-labour terms influenced the positions and alternatives proposed by the FJI and the rest of participants, as well as their interactions. In Chapter 6, for instance, showed the internal tensions the FJI experienced concerning the acceptance of the ‘2+2’ design, and how those tensions came directly from the interpretation of the initial collective action frame by the organization’s members.

The way proponents of change overcome collective action problems is also an issue reference approaches neglect. However, as it has been shown in Chapter 4, this is an important element in the explanation of conflict expansion, as it allows to account for the conditions of success (or failure) of this mechanism. Hence, in order to offer an adequate explanation of policy changes between 2000 and 2006, it is necessary to explain why the protest started in 1999 managed to survive along time, while previous attempts failed. Besides, the organizational form adopted by change proponents is also important to understand their decisions and the strategies they adopt, as well as the stability of mobilization. An example of this is how assembly-like decision-making processes in the FJI – which were a result of the starting conditions of the mobilization around the network formed on the basis of an e-mail list – conditioned later organizational decisions, as in the case of the negotiating process of the EPIF agreement between the FJI and the Secretary of State for Education (Chapter 7).

Through conflict expansion, proponents of change seek to attract the attention of potential allies who could put the issue into other decision arenas or, in its case, into the subsystem’s agenda. In this respect, conflict expansion implies to extend the unit of analysis beyond the subsystem’s boundaries, either by taking advantage of the permeability

opportunities the institutional structure offers or generating new opportunities through the manipulation of policy images and discourses.

Mass media play a key role in this mechanism, not only as transmitters of messages to other actors, but also as allies. In this sense, it is of vital importance change proponents' strategic ability to adapt their discourse and repertoires of action to the rules of the media arena. Chapter 5 shows how the FJI sought and soon got the attention of mass media (generalist and specialized). Such attention made possible other actors knew the problem and, in turn, felt inclined to support the Federation's claims. Another factor which influence the success to attract media attention was a favourable context of opportunity at the moment the protest started – social and media interest in scientific issues, rise of R&D&I policy as a priority in the national government's agenda, being a proof of this the creation of the MCYT. This context of opportunity made research trainees' protests more attractive for the media as well as for potential allies.

The success of conflict expansion also depends on the ability of change proponents to adapt their discourse to attract the attention of potential allies, either by tuning it with their normative beliefs or by illuminating specific aspects of the issue which may stimulate the expectation of a benefit in case they support policy change claims. Chapter 5 has shown how the FJI managed to get the support of many members of the scientific/academic profession by strategically linking its discourse with their generalized discontent with the government's scientific policy. Besides, the articulation of the collective action frame in socio-labour terms was essential to get the support obtained from trade unions. In the parliamentary arena, the positive public image of research trainees as a group and the connection of the issue with one of the (alleged) priorities of the national government, were also key factors (apart from the degree of coincidence in positions) in explaining the support from various political parties. Therefore, both logics of appropriateness and expected consequences are found (combined or separately) behind allies' motivations.

Individual entrepreneurs also play a key role in conflict expansion, either acting as brokers in getting the support from their organizations or through their contribution to the entry of the issue in the agenda of the subsystem or other arenas. The case study shows two exemplary instances of entrepreneurship. On the one hand, the case of the CiU senator, Josep Varela, whose parliamentary initiatives put the issue into the national government's agenda in 2000. On the other hand, the campaign of initiatives in regional arenas designed and coordinated by Santiago González while working for the IU parliamentary group in the Congress – and later at the trade union USO – were decisive for the issue reached the agenda in a number of regional arenas, as well as to keep the issue alive in the national parliament.

Having all the previous considerations in mind, it is necessary to insist that changes in Spanish research training policy between 2000 and 2006 cannot be explained just though the conflict expansion mechanism. As stated above, most of decisions were taken within the existing subsystems. Therefore, the influence of conflict expansion on the process of change should be understood in relation to its role in putting and keeping the issue in the agenda. This occurs in a direct manner, through pressures subsystem decision-makers receive from other action arenas – i.e., national and regional parliaments or the scientific/academic arena, in the case of the mediating role played by university research vice-rectors, who promoted the creation of the CPT; but also indirectly, through processes of horizontal permeability between action arenas (see above).

In any case, conflict expansion activated the whole process analyzed in the case study. Chapter 6 has shown how the inclusion of the issue in the national and regional agendas firstly set into motion incremental, endogenous changes in most of subsystems aiming to contain the protest. This produced two unexpected consequences of great importance. Firstly, decision makers inadvertently strengthened the protest, as incremental changes were interpreted by the FJI and potential participants as a confirmation of the effectiveness of the mobilization strategy. Secondly, the committees created at national level to deal with the problem (CPT and CTT), with the intention to symbolically placate the protest, became learning fora where new alternatives (the need for a statute regulating the status of research trainees, and the '2+2' model) were generated. As shown in Chapter 6 and 7, these alternatives influenced in a decisive way the later development of the process. In this respect, one of these alternatives (the '2+2') became a (instable) focal point for problem solution.

Besides, the maintenance of conflict expansion along the whole process by the FJI (helped by its allies) had a key impact on the processes of endogenous change. This has been shown clearly in Chapter 7 when analyzing the elaboration of the EPIF. Here the FJI profited from the strategic advantage derived from the commitment of the party in government before the election on the implementation of the '2+2' model, to put pressure on the Secretary of State on University and Research. This allowed the Federation to access for the first time to a real negotiating position before subsystem decision-makers. As a consequence, after the June 2005 agreement, the FJI's claims were taken into account in the subsequent drafts of the EPIF before the final version, where the ministry took advantage of its 'last mover' condition, and stepped back as the mobilization threat was not effective anymore.

c) Exogenous impacts

Concerning the exogenous impacts mechanism, in case it intervenes, it *usually* influences the collective action level – that is, the configuration of the policy decision arenas, while policy designs are only indirectly affected as far as changes in subsystem composition or structure may induce change at the operative level. Chapter 3 shows some instances of this, as the creation of the JAE and the consolidation of the pension policy, which was only possible after liberals occupied the cabinet in 1906; or the total reconfiguration of the policy after the Civil War. Other examples are the substantive following the PSOE electoral victory in 1986 – particularly, the inclusion of research training as a strategic pillar of the National R&D Plan and the new regulation of doctorate in 1985-1988.

In contrast, changes in policy designs as a direct consequence of events external to the subsystem are much less frequent, usually related to the budgetary context – for instance, the reduction of FPI grants as a consequence of budgetary restrictions in the first half of the 1990s – but also with the implementation of legal changes – as the extension of the target population in 1994 after the Treaty on the European Union came into force.

In the period covered by the case study, exogenous impacts played a decisive – but again, indirect – role in the analyzed policy changes, linked to personnel turnover in policy subsystems. On the one hand, turnover affected processes of endogenous change already in motion. An example is what happened in 2002, where changes in the persons responsible for the respective policy subsystems in the MCYT and the MECD ended the deadlock the elaboration of the EBI had experienced for half a year. On the other hand, exogenous impacts set into motion endogenous change. Thus, the appointment of new persons in charge of the subsystem has a favourable effect on the adoption of the '2+2' model in several regions –

Aragon, Castilla-La Mancha, and Valencia. But the case which better exemplifies the role of exogenous impacts as a facilitator of endogenous change is the generalization of the ‘2+2’ model with the EPIF in January 2006. Given that the EBI has been passed very recently – in November 2003 – it is unlikely any change would have taken place if the PSOE, which included the ‘2+2’ in its electoral manifesto, had not won the 2004 general election and the subsequent turnover of the personnel in charge of the policy subsystem had not occurred.

* * *

In sum, this dissertation has shown the possibilities the proposed theoretical framework offers to explain policy stability and change. A clear advantage is that the use of the mechanism-based framework avoids the loss of explanatory richness other frameworks imply, since they emphasize some particular causal paths over others. In contrast, the mechanisms identified in this thesis can be used as analytical component parts which can be combined, total or partially, to form more complex causal sequences which allow to account for and give a better understanding of the inherent complexity of policy dynamics.