



## **PND: el formato y la relación contingente**

Alejandro Canales, 6 de marzo de 2025

A diferencia del período de gobierno anterior, tal parece que ahora el Plan Nacional de Desarrollo (PND) sí tendrá el formato usual de planeación estratégica. Sin embargo, también es posible que, por la turbulenta y contingente relación con nuestro principal socio comercial del norte, el Plan no sea el plan

Pero, con independencia de si el PND será o no el documento rector del desarrollo nacional, en los ámbitos científico y educativo tiene prevista la continuidad con las iniciativas que estaban en marcha y no incluye indicadores para anticipar que México se podría convertir en una potencia científica.

La titular del Poder Ejecutivo Federal, Claudia Sheinbaum remitió su propuesta de PND a la Cámara de Diputados la semana pasada (*Gaceta Parlamentaria* 28.02.2025). Por primera vez, después de la reforma a la Ley de Planeación del 2018, tenía hasta el último día hábil de febrero para remitir el Plan (artículo 21), y ese día lo envió.

A su vez, los diputados tendrán dos meses, contados a partir de la recepción del Plan, para aprobarlo. Esto nos llevará a los primeros días del próximo mes de mayo y, si no se pronunciaron al respecto, vencido el plazo, se dará por aprobado en sus propios términos.

En realidad, para efectos prácticos, la versión que recientemente entregó la presidenta será la que prevalezca, porque los diputados solamente deben verificar que el documento incluya los fines establecidos en la Constitución y hasta donde muestran los registros, ninguna legislatura ha rechazado el Plan.

Tal vez el caso más extremo fue en el período de gobierno anterior. ¿Usted lo recuerda? Hubo dos versiones de PND, una elaborada por el ejecutivo federal y otra por el secretario de Hacienda. Este último dijo que la versión del ejecutivo era un manifiesto político, no era un plan y que las políticas públicas no contaban con el debido sustento (29.07.2029). Unos días después, el secretario renunció y los diputados, sin más, aprobaron el documento del presidente.

El PND actual tiene un formato ortodoxo. Es decir, plantea los principios rectores que lo conducirán, unos ejes de coordinación, un breve diagnóstico en cada eje, los objetivos de desarrollo nacional que persigue, así como las respectivas estrategias para cada objetivo y las metas para el final del período. Lo más importante es que también incluye una serie de indicadores para valorar la marcha del Plan, como lo han hecho los diferentes planes desde el año 2000.

En el apartado de la presentación, firmado por la presidenta Claudia Sheinbaum, perteneciente al mismo partido político del gobierno anterior, no solamente se establecen las líneas de continuidad, también algunos de los principios que lo animaron y un atisbo del delicado equilibrio en el que estará en las próximas semanas o en todo el período.

Por ejemplo, escribe la presidenta: “En el mundo global promovemos una relación abierta con todas las naciones, partiendo de nuestra vinculación con la región de América del Norte, Estados Unidos de América y Canadá, siempre defendiendo nuestra soberanía y poniendo por delante el interés y la dignidad del pueblo mexicano” (pág. 5). Una vinculación que hoy parece muy contingente y una defensa que estará a prueba.

También de forma explícita anuncia que la misión de su período será la consolidación de los avances que logró el gobierno de López Obrador, como la “transformación democrática y pacífica de México”, o bien, la “separación del poder político del poder económico”, el principio de que “no puede haber gobierno rico con pueblo pobre”, la honradez de los funcionarios públicos, entre otros.

El PND plantea cuatro ejes generales: Gobernanza con justicia y participación ciudadana; Desarrollo con bienestar y humanismo; Economía moral y trabajo; y Desarrollo sustentable. Y tres ejes transversales: Igualdad sustantiva y derechos de las mujeres; Innovación pública para el desarrollo tecnológico nacional; y Derechos de las comunidades indígenas.

Lo concerniente a educación y al ámbito científico y tecnológico forman parte del eje general “Desarrollo con bienestar y humanismo”. Sobre la primera, el objetivo se

dirige a “garantizar el ejercicio pleno del derecho a una educación inclusiva y equitativa para niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas, promoviendo una formación humanista, científica, intercultural, plurilingüe e integral” (pág. 101). E incluye siete estrategias, entre ellas la expansión de la oferta educativa, el fortalecimiento de planes y programas conforme a los principios de la Nueva Escuela Mexicana o reforzar el papel de las maestras y maestros.

En cambio, sobre el ámbito científico y tecnológico, solamente destaca que se impulsará “a través de la educación, formación y capacitación para el trabajo, garantizando servicios innovadores, pertinentes y actualizados” (pág. 102). Propone cuatro estrategias, como el reforzamiento de las alianzas entre sectores público, social y productivo para la capacitación de jóvenes y la formación dual.

Después, en el eje transversal sobre Innovación pública para el desarrollo tecnológico, recupera el compromiso de convertir a México en una potencia y plantea como objetivo: “Impulsar la investigación colaborativa, el desarrollo tecnológico y la innovación en sectores estratégicos, con el objetivo de convertir a México en una potencia científica y tecnológica soberana”.

Las cinco estrategias que propone se refieren a procesos de formación, el escalamiento de tecnologías conforme problemas prioritarios, la generación de conocimiento alineado a prioridades nacionales, mecanismos de vinculación e integración de redes de colaboración interinstitucionales.

En una próxima entrega analizaremos las metas que busca alcanzar el PND, por lo pronto solamente mencionemos que se propone llevar la educación superior de un 43.8 por ciento de tasa de cobertura bruta que tenía en el año 2024 a un 55.0 por ciento para el año 2030. Ya lo constataremos.

Vale la pena hacer notar que en el período de gobierno anterior, se propuso pasar de 42.5 por ciento a 50 por ciento, pero aunque instauró más de dos centenares de unidades del programa Universidades Benito Juárez, solamente avanzó poco más de un punto porcentual.

Resulta difícil anticipar qué condiciones prevalecerán para el próximo mes de mayo, cuando se apruebe el PND, tal vez, como ha ocurrido en administraciones anteriores, el Plan y sus metas seguirían como si nada y las relaciones contingentes llevarán el desarrollo nacional por otro.



## **Singularidad y atribuciones de la Ley General de Ciencia**

Alejandro Canales, 13 de marzo de 2025

Los nuevos lineamientos de los programas en marcha de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti) muestran la relativa ambigüedad del marco normativo, así como su flexibilidad y el margen de maniobra de un periodo de gobierno a otro.

La semana pasada, la Secretaría emitió los nuevos reglamentos para becas y el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII). También publicó los lineamientos para la operación del Sistema Nacional de Posgrados (SNP) y para los Programas Nacionales Estratégicos (Pronaces).

De hecho, se trata de los programas tradicionales y más importantes del sector. El financiamiento para proyectos y la asignación de becas de posgrado están en operación desde hace más de 50 años, mientras que el SNII cumplió el año pasado 40 años. En términos presupuestales, los tres programas suman casi tres cuartas partes de los recursos financieros que ejerce directamente la Secihti.

Lo sorprendente es la ambivalencia de la condición normativa del sector científico y tecnológico. Por una parte, como se recordará, en el periodo gubernamental anterior se promulgó una nueva ley general. Sin embargo, a la fecha, en la Corte, sigue pendiente una resolución sobre la constitucionalidad de esa ley. No hay ninguna certeza de si en algún momento se resolverá, porque en unos meses más, el sistema judicial cambiará completamente y la Corte ya no existirá como hoy la conocemos.

Por otra parte, la entidad rectora de la política sectorial dejó de ser un organismo descentralizado y se convirtió en una Secretaría de Estado. La ley general no se ha modificado y continúa refiriéndose al Consejo Nacional. El caso no tendría nada de particular, cabría suponer que donde la ley indica “Consejo”, ahora se refiere a la Secretaría.

Sin embargo, el asunto no es tan sencillo. Lo anotamos hace tiempo en este *Acelerador de Partículas*: las leyes generales establecen bases y criterios para todo el país, regulan las atribuciones y responsabilidades de la federación y de entidades federativas. En la jerarquía legal, las normas de orden general son superiores a las leyes federales, pues estas últimas solo aplican en el ámbito federal.

El caso es que la ley general de ciencia, aprobada en mayo del 2023, aunque tenía ese carácter, incluyó la definición, atribuciones, organización y funciones del Consejo Nacional (Título Quinto, artículos 62 y ss). El Consejo era un órgano descentralizado de la administración federal y, legislativamente, no hubo ningún impedimento ni reserva para añadirlo.

Seguramente, a la administración anterior le pareció una buena idea incluir en el cuerpo de la ley general lo referente al órgano federal, en buena medida porque la fuerza centrípeta del gobierno federal se mostró en diferentes ámbitos, incluido el legislativo. Vale la pena recordar que, antes de la aprobación de la citada ley, el Consejo Nacional tenía su propia ley orgánica, vigente desde el 2002.

Ahora, la entidad rectora de la política científica ya no es un órgano desconcentrado, se convirtió en una Secretaría de Estado. Las secretarías establecen su organización, funcionamiento y atribuciones a través de reglamentos interiores, no en leyes generales. La Secihti emitió su reglamento el pasado mes de enero (DOF 24.01.2025).

Entonces, ¿legislativamente es pertinente que los rasgos y funciones de una secretaría estén incluidos en la norma que establece bases de regulación para todo el país? Tal vez no se necesita ser especialista en materia legal para suponer que no es correcto. Los abogados y legisladores tendrán sus razones, pero parece indudable que, al menos, esa sería un imperativo para reformar ya mismo una ley general que todavía no alcanza su segundo año de vigencia.

Por lo pronto, el marco normativo del sector es lo que hay y, como lo reflejan los ordenamientos recientemente publicados, debe ceñirse a lo que establece la respectiva ley general.

Sin embargo, también es verdad que algunas normas son muy flexibles, no se aplican completamente o, sin más, se apartan del marco general. Y, precisamente, las reglas más próximas a los programas en curso, son las que establecen el margen de maniobra de la gestión. La administración anterior lo demostró con creces.

Las normas recientes sobre el SNII, los posgrados, las becas y los proyectos de investigación se ajustan a lo que señala la ley general, aunque algunas incluyen cambios relevantes. (Aquí las anotaremos en una próxima entrega). Si las evidencias muestran que algunas iniciativas, como el SNP y las becas, están produciendo efectos contrarios a los que se buscan. ¿No sería tiempo de aprovechar el margen de maniobra de las reglas o, incluso, de apresurar la reforma a la ley general? Sin duda.

**Pie de página:** La revista *Nature* (06.03.2025) informó que personal de los Institutos Nacionales de Salud (NIH, por sus siglas en inglés) recibió instrucciones para identificar y, potencialmente, cancelar subvenciones a proyectos sobre temáticas como transgénero, diversidad, equidad e inclusión ([t.ly/R9HM1](https://t.ly/R9HM1)). El viento ha cambiado y viene del norte.

## La (des)organización del posgrado

Alejandro Canales, 20 de marzo de 2025

La administración anterior modificó la organización de los posgrados en México. Sin embargo, fue una medida improvisada y técnicamente deficiente, espoleada no por un diagnóstico riguroso, sino por motivaciones ideológicas. Y, como ocurrió con muchas otras iniciativas, las justificaciones se elaboraron sobre la marcha; los efectos fueron y son controvertidos.

El gobierno federal, en el periodo 2018-2024, insistió en que los gobiernos anteriores, los gobiernos neoliberales, habían privilegiado el interés privado y transferido cuantiosos recursos líquidos, en detrimento del interés público. Así que se planteó otorgarle un mayor respaldo gubernamental a los programas de instituciones públicas y suprimir el apoyo a las instituciones particulares.

Una narrativa que prevaleció para todos los programas en el sector científico y tecnológico, aunque no solamente en ese sector. En realidad, fue un lineamiento general para toda la administración pública y se reflejó en una concentración de las decisiones, la eliminación de los organismos intermedios y la cancelación de apoyos al sector privado.

La forma de organización del posgrado, hasta el primer semestre del año 2021, era a través del Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC). Esto es, como lo indicaba su nombre, un listado de programas de posgrados en distintas categorías conforme nivel de desempeño y consolidación, un mecanismo para diferenciar los programas y la correspondiente asignación de becas.

Los programas que pertenecían al Padrón, ya fueran de instituciones públicas o privadas, tenían distintos beneficios. Uno de los más sobresalientes era el aseguramiento de beca para todos los jóvenes que se matricularan. Por el contrario, los programas fuera del PNPC no recibían ningún apoyo.

Sin embargo, en el año 2021, la autoridad del sector, en comunicado público, informó que sustituiría el PNPC para “transitar hacia un modelo de formación e investigación en posgrados con mayor solidez epistemológica, rigor científico e incidencia social, acorde con la transformación que vive el país” (Comunicado 226/2021). En aquel momento no informó qué modelo sería ni cómo operaría la sustitución.

Tal vez tampoco lo sabía la propia autoridad, porque al año siguiente, en el 2022, solamente mencionó que se creaba el Sistema Nacional de Posgrados (SNP), pero no especificó qué criterios utilizaría para integrar ese sistema. No obstante, sí modificó el reglamento de las becas y estableció nuevos lineamientos, entre ellos, la entrega directa de becas –sin intermediación de un Padrón o de cualquier otro organismo-, el fomento al posgrado público, rechazo a los posgrados profesionalizantes y a las evaluaciones cuantitativas.

Las señales cambiaron para los jóvenes aspirantes a estudiar un posgrado. La dificultad mayor fue que no estaba claro cuál era el modelo de posgrado que entraría en operación y los jóvenes no tenían ninguna certeza de si el programa en el que querían matricularse recibiría o no becas gubernamentales.

A su vez, la autoridad tampoco tenía claro cómo agrupar los miles de programas de posgrado en México para la distribución de las becas. No existían criterios precisos para distinguir y explicar públicamente cuáles programas se podían agrupar en la categoría de investigación y cuáles como profesionalizantes, salvo que debían ser programas acreditados por la SEP o la diferenciación entre programas del sector público y los del privado.

Los jóvenes estaban en la incertidumbre porque desconocían en qué categoría estaba el programa de su preferencia y si era más factible que obtuvieran una beca en un área disciplinaria o en otra. La decisión sobre la agrupación de los programas y de quiénes recibirían beca, quedó en manos de la Junta de Gobierno del entonces Conahcyt. Sin embargo, los aspirantes no estaban conformes y las protestas públicas no se hicieron esperar. Incluso, la incertidumbre y la inconformidad también se extendió a los directivos de algunas instituciones de educación superior.

Al final, el antiguo Conahcyt emitió los lineamientos generales del SNP, incluyó las categorías de clasificación de los programas y el mecanismo de asignación de becas (DOF. 16.08.2023). Sin embargo, la controversia sobre la organización del posgrado no quedó zanjada, tampoco la distribución de responsabilidades ni los criterios para la asignación de las becas que continuó depositada en la Junta de Gobierno. La organización del posgrado estaba trastocada.

Ahora, la actual administración, emitió unos nuevos lineamientos. Los principios y las bases de organización no cambiaron, persisten las del período anterior, aunque incluye mayores responsabilidades para las coordinaciones. Las modificaciones las examinaremos aquí en la próxima entrega.

**Pie de página:** A propósito: La Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación pagará becas a alumnos de posgrado del Cinvestav, pero no habrá para todos (*Animal Político*. 11.03.2025).// Lo inaudito: La profesora Martha Rodríguez, asesora de la ministra Yazmín Esquivel, cuya tesis fue señalada de plagio, logró una sentencia condenatoria por daño moral en contra del exrector Enrique Graue y del director de la FES-Aragón Fernando Macedo (La Silla Rota 17.03.2025).// El Consejo Ciudadano de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu), ante la próxima e inminente desaparición de esa Comisión, envió un pronunciamiento a la presidenta de México, Claudia Sheinbaum Pardo, para solicitarle, entre otros aspectos, que no se afecten los derechos laborales del medio millar de trabajadores.

## La intermediación en el posgrado

Alejandro Canales, 27 de marzo de 2025

El gobierno anterior, anotamos en este *Acelerador de Partículas* la semana pasada, cambió de forma notable la organización del posgrado nacional. Al igual que ocurrió en otros sectores y otros programas, la administración federal concentró las decisiones, canceló los apoyos para el sector privado y, muy importante, suprimió la participación de organismos intermedios en la conducción de los programas.

El principio para la gestión anterior era el establecimiento de una relación directa entre el gobierno y los gobernados, como lo expresó el entonces presidente López Obrador. La propuesta del ejecutivo federal fue impulsar una reforma administrativa para eliminar los organismos autónomos (AMLO 29.04.2021)

La reforma administrativa la presentó posteriormente como parte del polémico paquete de 20 reformas (18 constitucionales y dos legales) del 5 de febrero del 2024, aprobadas al final de ese mismo año y que hoy todavía están en proeso de implementación. El gobierno federal la llamó “simplificación orgánica” e incluyó la eliminación de siete organismos, bajo el argumento de que duplicaban funciones (*Gaceta Parlamentaria* 6457, 05.02.2024)

Algunos organismos son autónomos, aunque pronto ya no existirán, como el Inai, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel) o la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece). Pero otros son organismos descentralizados, como Mejoredu o el Coneval, o bien órganos reguladores, como las Comisión Reguladora de Energía o la Nacional de Hidrocarburos. También serán eliminados.

Sin embargo, en el sector científico y tecnológico, no fue necesaria la aprobación de una reforma constitucional para la eliminación de los organismos intermedios. Simple y sencillamente, la autoridad del sector cortó toda relación y financiamiento con las instancias que formaban parte de la arquitectura institucional, como las academias, los consejos, las redes y ni mencionar al Foro Consultivo. Las decisiones quedaron concentradas en el gobierno federal.

Incluso, las reuniones y los lazos con la Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología también fueron suspendidos. La Conferencia era una instancia que reunía a las personas titulares de los consejos estatales de ciencia para la deliberación e implementación de las iniciativas a nivel nacional.

El posgrado tampoco escapó a la dinámica de jerarquización de las decisiones y establecimiento de relaciones directas. Lo anotamos la semana pasada: se instauró un Sistema Nacional de Posgrado (SNP) sin justificación técnica y sin criterios de integración. Eso sí, las becas de posgrado serían entregadas de forma directa.

Ya no hubo mediación de las personas titulares de las instituciones de educación superior, ni tampoco de sus respectivas coordinaciones de posgrado. Tal vez no hace falta recordar las expresiones de inconformidad y el caos desatado entre los aspirantes a una beca, las instituciones y el entonces organismo rector de las políticas científicas y tecnológicas.

El gobierno anterior emitió los lineamientos del SNP (*DOF* 16.08.2023), donde finalmente se definieron, entre otros aspectos, las categorías de clasificación de los programas de posgrado, los requisitos que deberían cumplir, fueran instituciones públicas o privadas para obtener becas, así como la transición de una década para que esas mismas instituciones, si quieren que sus estudiantes reciban el apoyo, no cobren colegiaturas o pagos equivalentes.

Ahora, al inicio de este mes, la actual administración publicó nuevos lineamientos para el SNP. En realidad, respecto de los anteriores, no hay variación en los principios, las categorías de programas, en los requisitos para la asignación de las becas y en su propósito de que para el año 2033, solamente se otorgaran becas a las instituciones que no cobren cuotas.

Sin embargo, sí hay algunos ajustes para los programas y las responsabilidades. Por ejemplo, a los requisitos solicitados a los programas orientados a la investigación, le añadió que cada profesor de estos programas “atienda a un máximo de cinco estudiantes en la dirección y/o codirección” (Artículo 8, fracción

III). Una acotación importante porque profesores de algunos posgrados tienen 20 o 30 estudiantes y más bien no atienden a ninguno.

Pero quizás la modificación más importante está en las responsabilidades que los lineamientos les añaden a las coordinaciones de los posgrados. El artículo 15, por ejemplo, le suma más tareas, entre otras: la notificación inmediata a los beneficiarios de becas de la modificación en las condiciones de la beca; informar sobre la retribución social de los becarios y conservar la evidencia documental; resguardar los expedientes de los becarios; dar seguimiento a los becarios; informar a los becarios sobre sus trámites ante el SNP. Y, desde luego, habrá sanciones si las coordinaciones incumplen esas tareas (Artículo 16).

Es decir, tal parece que ahora se advierte que los organismos intermedios sí tenía una función y no fue una buena idea suprimirlos. Retornan, pero bajo nuevas condiciones.