

Ley de ciencia: tiempo, forma y números en el Congreso

Alejandro Canales, 4 de mayo de 2023

La Ley General en Materia de Humanidades Ciencia, Tecnología e Innovación quedó aprobada el pasado fin de semana. Todavía no entra en vigor porque antes debe ser publicada en el Diario Oficial de la Federación y también está en ciernes una posible impugnación a su proceso legislativo. Si se ratifica o se declara inválida será cuestión de tiempo; al final terminará aplicándose y será un punto de inflexión en la instauración de un marco normativo para el sector.

Porque, respecto de lo que hoy tenemos, como lo analizaremos en las siguientes entregas de este *Acelerador de Partículas*, no es un avance y ni siquiera una garantía para cumplir lo que ahora establece el artículo 3ro constitucional sobre el derecho a gozar de los beneficios de la ciencia y la tecnología, tampoco asegura un acceso completo a la información que se derive de la investigación e innovación y mucho menos los recursos financieros y estímulos suficientes para el sector.

Ahora, ante la posibilidad de una impugnación jurídica, vale la pena reparar en el papel del Congreso, dejemos para después el contenido de la ley. Y lo que resalta son los tiempos y formas de los legisladores. Porque el escenario menos probable fue el que ocurrió: una aprobación en tiempo récord de la nueva ley y en ambas cámaras. La rapidez hasta puede resultar un rasgo positivo de la actividad legislativa, frente a un acuerdo de contar con una ley imprescindible o ante la extendida imagen de diputados irresponsables, dispendiosos y ausentes.

Sin embargo, el perentorio cierre del periodo de sesiones el último día de abril fue la razón principal del apresuramiento. La cámara baja sorteó los trámites y no cumplió con los foros de parlamento abierto para la ley general. El lunes de la semana anterior, aquí mismo lo mencionamos, todavía restaban cinco foros, antes

de emitir el dictamen correspondiente. Pero no hubo fechas para los encuentros ni seguridad sobre si se realizarían o no.

El martes 25 de abril, cuando las comisiones de Educación y de Ciencia fueron citadas, fue claro que no habría más foros de parlamento abierto y la aprobación era inminente. Así ocurrió. El pleno sesionó casi a la par de las comisiones y durante una larga jornada de trabajo que se prolongó hasta la madrugada, los diputados aprobaron, con prisas y dispensa de trámites, una veintena de reformas, entre ellas la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencia, Tecnología e Innovación (LGMHCTI).

El dato relevante fue la votación sobre la ley general de ciencia: 257 a favor, 209 en contra y dos abstenciones. Morena, el Verde Ecologista y Partido del Trabajo tuvieron y tienen los números para alcanzar la mayoría simple y aprobar cualquier ley secundaria. Los diputados del PAN, PRI, PRD y MC que asistieron a la sesión, todos votaron en contra, pero fueron insuficientes. El resultado puede gustar o no, pero así está la composición parlamentaria y la mayoría hizo valer sus votos. Lo que no estuvo nada bien fue incumplir con las sesiones de parlamento abierto y ese podría ser un elemento para impugnar la legalidad.

A la aprobación de los diputados le faltaba la ratificación de los senadores para completar la legalidad de la LGMHCTI. La cámara alta recibió el 26 de abril, a las pocas horas de que concluyó el proceso en la cámara baja, el proyecto de decreto de ley general de ciencia, y todo el paquete de reformas. Pero ahí las cosas fueron distintas.

Las imágenes e interpretaciones sobre los tiempos, formas, intercambios y coexistencia de poderes han sido abundantes en estos días. El hecho es que entre la noche del 28 de abril y parte de la madrugada del día siguiente, únicamente los senadores de Morena, Verde Ecologista y PT, en una sede alterna, sin discusión y sin la presencia del bloque opositor, ratificaron el paquete de reformas a razón de 10 a 15 minutos por cada una.

Morena y partidos aliados en el Senado, concentran los números para aprobar cualquier ley secundaria. Sin embargo, los procedimientos, quórum y desenvolvimiento de la sesión han sido ampliamente cuestionados. Las evidencias se han acumulado, tanto que el senador Ricardo Monreal, presidente de la Junta de Coordinación Política y coordinador de Morena, ha debido emitir un mensaje público para aclarar la situación.

La comunicación directa del senador Monreal, difundida este 2 de mayo, precisa que él, entre otros compromisos, cumplió con lo que le prometió al bloque opositor: intentó el nombramiento de un comisionado del Inai pero no lo respaldó la mayoría;

no se dispensaron trámites a ninguna iniciativa; las reformas fueron enviadas a comisiones antes de pasar al pleno; y todos los legisladores sabían y estuvieron convocados a la sede alterna donde se desarrolló la sesión (@RicardoMonrealA).

Seguramente la disputa política entre los grupos parlamentarios aumentará y la polémica sobre la legalidad de la sesión llegará a los tribunales. Las pruebas en el caso de la ley general de ciencia muestran que la convocatoria en comisiones no observó el reglamento y el número de votos de aprobación son variables en las fuentes oficiales.

Como la ha indicado la reportera Leticia Robles de la Rosa del periódico *Excélsior*, la senadora Alejandra Lagunes, como secretaria de la Comisión de Ciencia, firmó la convocatoria para citar a la comisión, pero es inválida si ella estuvo ausente en la sesión (01.05.2023). Otro elemento de impugnación.

También existen dudas sobre el total de votos que tuvo la ley general de ciencia. El comunicado del Senado informó que fueron 58 votos a favor, dos en contra y seis abstenciones (No. 1318). Sin embargo, la cuenta oficial de Twitter del Senado que estuvo informando casi en tiempo real sobre el desarrollo de la sesión publicó: 48 a favor, 12 en contra y seis abstenciones (@senadomexicano). Juan Ortiz, un analista del parlamento también hizo el seguimiento de la sesión y precisó que fueron: 48 a favor, dos en contra y seis abstenciones; un total de 56 votos, lo que indicaba que no había quórum.

Habría mayor certeza sobre el desarrollo de la sesión si se hubiera realizado conforme las normas y si estuviera disponible la versión estenográfica, pero ni una ni otra. Lo sorprendente es que el grupo parlamentario de Morena tiene los números para ejercer sin problema su mayoría y, aun así, no respetó formas ni tiempos, mucho menos buscó el consenso o acuerdos mínimos para aprobar las reformas, simplemente impuso su voluntad. No fue la hora del Congreso.



Ley general de ciencia: nominación anunciada

Alejandro Canales, 11 de mayo de 2023

El nombre mismo de la nueva ley general ha generado polémica. La norma lleva por título: “Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación” (LGMHCTI). Algunos opinan que añadirle la palabra humanidades es un logro indiscutible, otros piensan que es un error y otros más dicen que es irrelevante si la incluye o no. Así que vale la pena iniciar su examen desde las primeras letras.

Un paréntesis. La ley ya entró en vigor al publicarse el lunes de esta semana en el *Diario Oficial de la Federación* (08.05.2023). No obstante, por las irregularidades cometidas en su proceso legislativo, podría ser impugnada y suspendida de forma temporal. Aunque, como lo hemos dicho en este mismo lugar, será cosa de tiempo la aplicación de la nueva ley.

Lo primero, como dijimos, es el nombre y la cuenta oficial de twitter del **Conacyt** ya hizo el cambio. Le agregó una “h” al organismo rector de la política científica y tecnológica y ahora en la red social se denomina Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías: @Conahcyt. Obviamente siguiendo lo que ahora dice la norma.

¿Por qué el decreto la denomina LGMHCTI y no de otra forma? En junio de 2018, antes de las elecciones federales y en el marco del último debate, el entonces candidato López Obrador, anunció que en caso de ganar nombraría a María Elena Álvarez Buyla como directora del Conacyt. Y ese mismo mes la doctora Álvarez dio a conocer el documento: “El plan de reestructuración estratégica del Conacyt para adecuarse al Proyecto de Alternativo de Nación (2018-2014) presentado por Morena”, firmado por ella misma.

El documento es importante porque fue la referencia para juzgar qué cabía esperar. Ahí también comenzaron las críticas al plan. Fueron múltiples los señalamientos, pero la visión sobre las humanidades y las ciencias sociales como disciplinas auxiliares recibió la mayor respuesta y no era para menos. Por ejemplo, indicaba: “la contribución de las ciencias sociales y las humanidades será proveer fuentes de reflexión, interrogación y diálogo crítico desde el punto de vista ético, estético y epistémico ante el desarrollo de las ciencias básicas y las tecnologías” (pág. 5).

La crítica fue creciendo en el periodo de transición y en la víspera del inicio del periodo de gobierno, un grupo de filósofos, historiadores y sociólogos se inconformaron públicamente con la asignación de un papel secundario para su área de conocimiento.

Entonces, la virtual directora del Conacyt salió a precisar el carácter preliminar de su plan de reestructuración y ofrecer que la palabra humanidades aparecería en el nombre del Consejo Nacional. Una vez iniciado el periodo de gobierno, en su primera conferencia de prensa, cuando dio a conocer las primeras acciones que pondría en marcha, anunció el envío de la propuesta legal para denominarlo Conahcyt (05.02.2019).

En el Congreso no se registró ninguna propuesta. Sin embargo, a las pocas semanas la senadora Morenista Ana Lilia Rivera, antes de que se aprobara la reforma al 3ro constitucional, presentó una iniciativa de ley federal que ya incluía el cambio de nombre del Consejo y de toda la ley. El proyecto de ley nunca se reconoció oficialmente.

Después, en mayo de 2019, vino la reforma del artículo 3ro constitucional y su mandato de expedir una Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación. Sí, con ese nombre, sin incluir a las humanidades. No obstante, desde entonces, los proyectos de ley reconocidos oficialmente, las filtraciones y lo que se aprobó, en todos, se incluyó la palabra humanidades.

¿Tiene sentido incluir la palabra humanidades? Sin duda es un reconocimiento a la importancia que tienen como área de conocimiento, pero no es suficiente su inclusión nominal. Por una parte, vale la pena recordar que añadir el término “innovación” en el 2009 en todo el cuerpo de la ley, no hizo al sistema más innovador ni produjo los resultados deseados. Simplemente porque no es suficiente incluir un término, hacen falta los instrumentos y los programas.

Por otra parte, ninguna ley en la materia, en la región de América Latina y tal vez ninguna en el mundo, incluye en su título la palabra humanidades. No quiere decir que se subestimen o no se reconozcan las disciplinas, lo que ocurre es que la

mayoría de naciones han optado por instaurar legislaciones o instrumentos paralelos.

Porque los resultados en esas áreas de conocimiento tienen una temporalidad diferente, un estatuto distinto, formas de evaluación y códigos disciplinarios propios. Por ejemplo, Estados Unidos desde hace más de medio siglo promulgó su *National Foundation on the Arts and the Humanities Act* que llevó a la insturación de unadiario oficial fundación de apoyo y el correlato en México fue el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes al final de los años ochenta con el mismo propósito.

Entonces, en efecto, puede apaciguar los ánimos incluir el término humanidades en una ley, pero no es suficiente y no queda resuelta la organización ni la orientación del sistema, tampoco cómo conciliar disciplinas ni los instrumentos. Allá iremos en las próximas entregas.

Pie de página: No fue una revelación la participación de la directora del Conahcyt el 3 de mayo en la conferencia de prensa del presidente López Obrador, pero la desproporción sí fue mayor.

Ley general: ¿humanismo, Sedena y Marina a la junta de gobierno?

Alejandro Canales, 18 de mayo de 2023

La larga exposición de motivos de la nueva ley general de ciencia, cuando el ejecutivo federal envió el proyecto al Congreso en diciembre pasado, no incluyó por qué la Secretaría de la Defensa (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar) deberían tener un asiento en el ahora máximo órgano de gobierno del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (**Conahcyt**). Algo que cabría esperar, sobre todo porque Sedena se negó a cooperar con el organismo cuando le pidió apoyo para la vacuna Patria.

Quedaba el Congreso para discutir y disipar dudas sobre la inclusión. Pero no, ya se sabe que los legisladores tuvieron sesiones muy cuestionadas y ni debate hubo. Una última oportunidad para aclarar las cosas la tuvo la directora del organismo, la doctora Elena Álvarez Buylla, a la semana siguiente de aprobada la ley, cuando participó en la conferencia de prensa del presidente López Obrador.

Sin embargo, la presentación de la doctora Álvarez solo reiteró el diagnóstico general e impreciso que ha repetido una y otra vez: grandes transferencias de recursos públicos a instituciones particulares, el dispendio de los fideicomisos, el descenso en innovación y por ahí se siguió. Ni una palabra sobre la participación de Sedena y Marina en la junta de gobierno.

La composición y responsabilidades de la junta de gobierno es clave en el nuevo marco normativo. Porque es, prácticamente, el órgano que concentra todas las decisiones estratégicas para el funcionamiento no solamente del Conahcyt, sino de todo el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.

Ahí se decidirá qué programas de posgrado se pueden crear, cómo integrar el posgrado, quiénes pueden recibir beca, cuáles normas regularán el Sistema

Nacional de Investigadores (artículo 38 y ss), los proyectos y temas de investigación conforme la agenda nacional y, por supuesto, el financiamiento y operación del organismo rector, entre otros aspectos.

Por cierto, aunque se entiende que el Conahcyt y su junta de gobierno ocupan el lugar central en el sistema nacional de ciencia y tecnología, no deja de sorprender que la nueva ley general, cuyo principal cometido es distribuir responsabilidades y facultades concurrentes entre diferentes órdenes de gobierno, incluya la personalidad jurídica y funciones del Conahcyt, un organismo federal. Aunque tal vez es la mejor forma de ilustrar la fuerza centrípeta de la nueva organización del sistema.

El caso es que, según la nueva ley, la junta de gobierno la presidirá la directora del Conahcyt y se integrará por representantes de 13 secretarías y un Instituto: Agricultura y Desarrollo Rural; Bienestar; Comunicaciones y Transportes; Cultura; Economía; Educación Pública; Energía; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Marina; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Relaciones Exteriores; Salud; y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

A los representantes anteriores, se suman ocho personas más de la comunidad y de los sectores social y privado, todas ellas a invitación de la persona titular del Conahcyt, previa propuesta de la coordinación del Órgano Interno Consultivo. Esa coordinación, en un reforzamiento circular, es presidido por la persona que propone el mismo Consejo y funcionará conforme un nuevo estatuto orgánico del mismo Conahcyt.

Las 14 personas del servicio público y las otras ocho que representan a otros sectores, participan con voz y voto junta de gobierno. O sea, una mayoría de la administración pública. También puede haber otros participantes a invitación expresa de la junta de gobierno, pero todas ellas solamente tendrán voz, incluyendo la representación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

¿Y cómo era antes? La máxima autoridad no era la junta de gobierno del Conahcyt, era un Consejo General, separado del organismo, presidido por el ejecutivo federal que tenía un número similar de integrantes: los titulares de nueve secretarías, la dirección del Conahcyt y diez representantes de los sectores académico, social y productivo. Es decir, eran mayoría los representantes de la administración pública, pero la diferencia era menor y no tenía control total sobre los otros participantes. El problema es que ese Consejo General no se reunía e incumplía con sus responsabilidades.

Ahora la junta de gobierno se convirtió en la máxima autoridad, ya no está el ejecutivo federal y los representantes de las secretarías no necesariamente deben

ser las personas titulares. ¿Y por qué sumar cuatro secretarías más? La autoridad no dio ninguna explicación, pero cabría suponer que fue para ampliar su control y disminuir la participación relativa de otros sectores. Incluso la propuesta inicial solamente incluía a seis representantes de otros sectores y en el ajuste final en la cámara de diputados se sumaron dos más.

¿Qué motivó la selección de las cuatro secretarías adicionales? Tampoco hubo argumentos. La administración pública tiene 19 secretarías y no parecía razonable incluir a Función Pública, Gobernación, Turismo o Trabajo y Previsión Social, pero todavía menos a la Sedena y Marina y así fue.

La autoridad no ha dado ninguna explicación, a pesar de la fuerte polémica que levantó y el rechazo casi generalizado a la inclusión de representantes de las fuerzas armadas. La directora del Conahcyt dio una respuesta informal a través de su cuenta personal de Twitter: “La ciencia se está humanizando con criterios profundos y sustantivos” y la Defensa y Marina, dijo, son secretarías que atienden necesidades públicas y tienen proyectos de investigación “que nada tienen que ver con fines bélicos, sino más bien con una visión humanística” (@ElenaBuylla 11.05.2023). Eso dijo.

El caso es que mucho humanismo y cooperación no parece haber. Seguramente usted recuerda los documentos filtrados de *Guacamaya Leaks* el año pasado y entre ellos se reveló que la Sedena se negó a que su personal participará en la fase dos de la vacuna Patria. O sea que proyectos y colaboración tampoco explicarían su participación en el Conahcyt.

No hay argumentos para que el máximo órgano de decisión del sistema nacional de ciencia y tecnología se localice en el mismo Conahcyt y menos para la inclusión de Sedena y Marina. Aunque no es la primera vez que se busca incluirlos y un factor adicional son los recursos financieros, como veremos en la próxima entrega.

Pie de página: Tal vez, por fin, haya precisión en el proceso y los datos sobre transferencia de recursos para innovación. // Muy merecido el Premio Nacional de Ciencia a Annie Pardo y muy mal timing para otorgárselo.// Las acusaciones en contra de científicos y exfuncionarios del Conacyt son insostenibles y los tribunales lo siguen ratificando. Pendientes.



El dinero y la colaboración de las fuerzas armadas

Alejandro Canales, 25 de mayo de 2023

La Junta de Gobierno del **Conahcyt** es el órgano de decisión más importante del sector. Lo polémico del caso es que no hay razones ni justificación de por qué una instancia interna de un organismo federal concentra las decisiones que también competen a las entidades federativas y, menos todavía, por qué ahora están ahí la Secretaría de la Defensa (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar).

El humanismo y la cooperación, como vimos la semana pasada, no han sido mostrados por las fuerzas armadas en su relación con el organismo rector de la política científica y tecnológica. ¿Los recursos financieros podrían ser una razón? Tampoco es muy claro que ahí radique el vínculo. Pero veamos.

El presupuesto para el sector, como se sabe, se integra por lo que gasta centralmente el Conahcyt y lo que destinan a actividades científicas y tecnológicas todas las dependencias de la administración pública. La participación relativa de uno y de otras ha sido variable a lo largo del tiempo, aunque más o menos se conserva la distribución.

Por ejemplo, en el presupuesto del año actual, si solamente se considera el monto del Conahcyt, el volumen de presupuesto, en términos corrientes, casi llega a los 32 mil millones de pesos (mmdp), pero si se suma lo que gastan todas las dependencias en la materia, la cantidad llega a poco más de 108 mmdp. O sea, los recursos se triplican.

¿Qué dependencias realizan actividades científicas y tecnológicas y cuánto dinero destinan a esa finalidad? Los montos generales y las dependencias que tienen mayor participación son relativamente fáciles de identificar. Aunque, en términos estrictos, es muy difícil seguir con detalle el recorrido de los recursos financieros.

Según el anexo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para este año, son 14 las secretarías que gastan en actividades científicas y tecnológicas y su participación relativa es la siguiente: Gobernación (0.07); Relaciones Exteriores (0.005); Sagarpa (5.2); Comunicaciones y Transportes (0.2); Economía (0.4); SEP (44.3); Salud (9.5); Marina (0.01); Semarnat (0.4); PGR (0.12); Energía (7.5); Turismo (0.02); Conahcyt (29.2); y Cultura (0.14).

Es decir, casi tres cuartas partes del gasto total lo concentran SEP y Conacyt. Si se añaden Salud, Energía y Sagarpa, abarcan casi la totalidad del gasto (96 por ciento). Así que son cinco las dependencias que realizan la mayor parte de actividades científicas y tecnológicas y particularmente dos de ellas.

Lo sorprendente es que la Sedena ni siquiera aparece en el anexo 12 como dependencia que destine recursos financieros a actividades científicas y tecnológicas. La Semar sí está y en términos corrientes, en este año, destinó casi 15 millones de pesos. Una cantidad muy modesta, así que del total de secretarías es la que tiene una menor participación relativa (0.01 por ciento). Entonces, ¿la Sedena no gasta en actividades científicas y tecnológicas?

Según el PEF de este año, la Sedena tiene tres programas que mencionan actividades relacionadas en cierta forma con el sector: Investigación y desarrollo tecnológico, producción y mantenimiento de armamento, municiones, explosivos, vehículos y equipos militares y sus accesorios; Investigación, desarrollo y producción de vestuario y equipo militar y mantenimiento de infraestructura; Investigación y desarrollo militar en coordinación con universidades públicas, instituciones públicas de educación superior y/o demás centros públicos de investigación superior.

Habría que indagar exactamente qué acciones se realizan en esos tres programas, pero los tres están explícitamente alineados al eje de política y gobierno del Plan Nacional de Desarrollo y al programa de la Sedena. No se menciona el programa sectorial de ciencia y tecnología, ni siquiera como enfoque transversal. Los tres programas, como objetivo prioritario, buscan la eficiencia operativa de las fuerzas armadas de tierra y aire; en conjunto concentran casi tres mil millones de pesos. Pero el tercero, el que se desarrolla en coordinación con instituciones públicas de educación superior y que pareciera tener mayor relación con el sector, tiene solamente 129 millones de pesos.

En fin, lo cierto es que la Sedena sí tiene y ha mostrado avances tecnológicos, como los prototipos de radar de vigilancia o la fabricación de un fusil de asalto que desde hace dos décadas vende a otros países, como lo revelaron las filtraciones de *Guacamaya leaks* del año pasado. El asunto es que son esfuerzos protegidos que desarrolla la propia Sedena, al margen de un trabajo o coordinación sectorial.

Si el criterio de participación en la Junta de Gobierno del Conahcyt fuera la cooperación sectorial y el volumen de recursos dirigido a actividades científicas y tecnológicas, solamente habría tres o cuatro secretarías. Entonces, no están a la vista las razones de por qué se añadieron más dependencias y entre ellas las que ni siquiera suman recursos.

Pie de página: Circularon ampliamente dos comunicados del SNI, ambos oficiales, dirigidos a diferentes grupos del mismo Sistema. Lo sorprendente es la confusión y desconfianza que despertaron. Atentos.