



Ley general: Jornadas y rezago en el Congreso de la Unión

Alejandro Canales, 6 de mayo de 2021

Al final del mes pasado, el Congreso de la Unión concluyó el periodo ordinario de sesiones y comenzó el receso que se prolongará hasta agosto. Lo sorprendente es que después de casi dos años, a pesar de lo prescrito por la Constitución, todavía no existe una Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Seguramente usted recuerda que la reforma del artículo tercero constitucional de mayo 2019, al establecer un marco normativo distinto para la educación y para las actividades científicas y tecnológicas, también dispuso la elaboración nuevas leyes reglamentarias para ese efecto.

El artículo sexto transitorio de la reforma constitucional de 2019 estipuló: “El Congreso de la Unión deberá expedir las Leyes Generales en materia de Educación Superior y de Ciencia, Tecnología e Innovación a más tardar en el año 2020”. Los legisladores no cumplieron el plazo con la ley de Educación Superior, pero quedó aprobada en marzo de este año y entró en vigor el día 20 del mes pasado.

Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con la Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación (LGCTI). A la fecha, solamente está registrado un proyecto de ley del senador José Alberto Galarza Villaseñor del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano, aunque la iniciativa sigue en comisiones, pendiente de dictamen (Gaceta LXIV/3SPO-102/115601. 08.04.2021).

De hecho, el gobierno federal no ha ingresado ninguna iniciativa en el Congreso; tampoco los legisladores de Morena, salvo el proyecto de la senadora Lilia Rivera Rivera de febrero de 2019, pero que no respaldó su propia fracción parlamentaria y todavía ni siquiera había reforma constitucional.

El Congreso ha desplegado una intensa actividad legislativa. La presidenta de la Cámara de Diputados, Dulce María Sauri, hizo el recuento de la actividad del último

año de ejercicio, destacando que se presentaron mil 694 iniciativas, mil 258 puntos de acuerdo y 279 dictámenes de ley o decretos aprobados (Versión estenográfica 30.04.2021).

En la vorágine legislativa, sin embargo, no hubo espacio para cumplir lo que señalaba la Constitución. ¿Es grave? El artículo transitorio tenía un carácter prescriptivo para el Congreso, aunque el incumplimiento no es la primera vez que ocurre, seguramente no será la última y no están previstas sanciones. No tiene consecuencias a la vista.

Quizás una de las mayores complicaciones es que la ausencia de la ley general ha dejado sin marco legal la modificación de normas y reglamentos del sector del último año. También explicaría los reiterados cambios, retractaciones y correcciones a estatutos, reglamentos y ordenamientos secundarios para el funcionamiento del sistema.

No obstante, permanece la pregunta clave de por qué dos años no han sido suficientes para acordar un proyecto de ley general o, aunque sea, las bases de un anteproyecto. Una parte de la respuesta corresponde a que, precisamente, se trata de una ley general, o sea, debe tener un amplio consenso y delimitar ámbitos de responsabilidad y competencia de diferentes órdenes de gobierno y de distintos sectores. No es una ley solamente del ámbito federal o de regulación de un organismo gubernamental.

A nadie escapa la relación eléctrica entre la autoridad del sector y diferentes actores, organizaciones y organismos del sector. El clima de crispación que se ha generado ha impedido la deliberación y aproximar posiciones para el diseño de una ley general. En este mismo Acelerador de Partículas hemos destacado algunos episodios. Una notable diferencia a lo que ocurrió en la Ley General de Educación Superior.

A lo largo de la semana pasada diversas instituciones académicas y organizaciones realizaron un amplio y extenso foro, denominado Jornadas de Reflexión, precisamente para discutir los rasgos deseables de un sistema de ciencia y tecnología y lo que es insoslayable para un eventual proyecto de ley general para el sector.

Formularon una serie de 15 puntos que son completamente atendibles y entendibles en una norma general. Por ejemplo, como primer punto destacaron la adopción de un federalismo para favorecer la distribución de competencias y coordinación del sistema. O bien, la garantía de una participación amplia de distintos sectores en la política de ciencia y tecnología; el establecimiento de prioridades nacionales considerando opiniones diversas; o el aseguramiento estable de financiamiento, entre otros puntos.

Los puntos podrían integrar la base de una agenda para acordar un proyecto de ley. Sin embargo, esta misma semana la autoridad organizó un foro distinto (“Hacia la Primera Ley General en Materia de HCTI en México”) para el mismo propósito, del cual

seguramente saldrá una posición opuesta al expresado en las Jornadas. La crispación podría seguir.

En fin, el próximo periodo ordinario en el Congreso será en septiembre, no se advierte que el Congreso se disponga a sesionar de forma extraordinaria y si lo hace, seguramente no será para aprobar la ley general del ciencia. El receso podría aprovecharse para generar consensos mínimos para la nueva ley, en lugar de prolongar una confrontación estéril. Lo peor será tener una ley tardía, inaplicable y sin respaldo.

Pie de página: La semana pasada Conacyt informó sobre la renuncia de Mario de Leo Winkler a la dirección del SNI, sin especificar la fecha, dijo que fue por motivos de salud. En realidad, desde hace semanas se había especulado sobre su salida del organismo.



15 de mayo: el maestro fuera de las aulas

Alejandro Canales, 13 de mayo de 2021

Seguramente, como tantas otras fechas de aniversario que han caído en el periodo de la pandemia, la celebración por el día del maestro no será nada similar a lo que eran. Las instalaciones de todas las escuelas de todos los niveles han permanecido cerradas por más de un año. Así que, ahora, el largo periodo de contingencia sanitaria y el 15 de mayo tal vez son la mejor ocasión para recordar lo que ha ocurrido con la labor del profesorado.

La pandemia obligó el cierre de escuelas en todo el mundo. Según los datos de Unesco, al menos en donde hubo registro, el mes de abril del año 2020 fue cuando casi todas las escuelas a nivel global no abrieron sus puertas: fueron 168 cierres a nivel nacional, alrededor de 84 por ciento del total de estudiantes en el orbe fueron afectados. Esto es, casi un mil 500 millones de estudiantes.

Sin embargo, la clausura de la educación presencial ha sido distinta en todo el orbe. En México, con excepción del estado de Campeche que retornó a las aulas el pasado 19 de abril, el resto de entidades sigue sin regresar a las instalaciones escolares. El periodo suma más de un año.

¿México ha sido la excepción? No. La situación ha sido muy variada en los distintos países. Algunas naciones decidieron sostener el cierre nacional solamente por un periodo breve. Para diciembre del año pasado, solamente una veintena de países conservaban el cierre total, los alumnos que sufrían las consecuencias alcanzaban a 18 por ciento del total y ya en marzo de 2021 sumaban el 10 por ciento. Ahí estaba México.

En América, a diferencia de Europa, la mayoría de naciones decidieron cerrar los planteles por un largo periodo. Según los mismos datos de Unesco, la mayoría de naciones del continente han sostenido el cierre de aulas por más de 41 semanas, incluyendo América del Norte, la excepción solamente ha sido Nicaragua con 15 semanas y algunos países del Caribe y Uruguay con alrededor de 30 semanas.

¿Prolongar el cierre escolar fue la mejor decisión? La respuesta no es sencilla, pero quizás lo incorrecto, en el caso de México, ha sido tomar medidas generalizadas para todas las entidades federativas y para todos los niveles educativos dependiendo de un semáforo de riesgo sanitario. Un mecanismo único alimentado por datos que no son plenamente confiables y que no discrimina condiciones distintas y contextos variables de una misma entidad.

El profesorado no interrumpió actividades en el lapso que ha durado la contingencia sanitaria. Por el contrario, como la mayoría de sectores, se adaptó a una nueva jornada laboral, el lugar de trabajo quedó instalado en su hogar, resolvió como pudo el problema de infraestructura e improvisó sobre la marcha el ajuste de los métodos pedagógicos a las condiciones imperantes. No solamente había que concluir un ciclo escolar, también debía iniciar el siguiente en las mismas circunstancias.

La presión alcanzó a la autoridad educativa para continuar el ciclo escolar, pero la responsabilidad de la operación cotidiana se distribuyó entre la familia y los profesores. Lo sorprendente es que el acento ha estado puesto en el programa que puso en marcha el gobierno federal, las iniciativas de las instituciones, la calidad de los aprendizajes logrados o la grave desigualdad de condiciones de niños y jóvenes.

Sin embargo, salvo algunos lineamientos o breves cursos de capacitación, poco o nada se hizo para regular y facilitar el trabajo del profesorado. Una buena parte de las medidas se dejaron al arbitrio de los titulares de plantel. Por cierto, durante la contingencia sanitaria, tampoco hubo ninguna iniciativa de alcance nacional que se

ocupara de acercar dispositivos tecnológicos a las familias en condiciones desfavorables o de facilitarles el acceso a Internet.

Los lineamientos nacionales para regular las nuevas condiciones laborales llegaron casi un año después. En enero de este año, el gobierno federal publicó la reforma al artículo 311 y añadió el capítulo XII Bis a la Ley Federal del Trabajo. Modificaciones que precisaron el teletrabajo o home office, tanto como las obligaciones de empleadores y trabajadores (Diario Oficial de la Federación 11.01.2021).

El volumen de docentes en el sistema educativo nacional es considerable. Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) de 2019 que aplica el Inegi, se desempeñan en educación básica alrededor de un millón 200 mil personas. De este total, casi la mitad está en educación primaria, poco más de una cuarta parte en secundaria y la parte restante en preescolar. Y sí, siete de cada diez son mujeres. En el caso de media superior suman poco más de 412 mil plazas y en educación superior sobrepasan las 394 mil plazas.

En fin, el profesorado no solamente ha estado fuera de las aulas, tampoco ha tenido contacto con todos sus alumnos, en algunos casos porque abandonaron en definitiva sus estudios, en otros porque no hubo forma de contactarlos y en otros más porque solamente aparece un recuadro negro con nombre en la pantalla. ¡Feliz día del maestro!

Pie de página: La inconformidad y quejas sobre los trámites administrativos y errores en el Sistema Nacional de Investigadores va en aumento.// Sigue la discusión sobre lo que será nueva Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación.



Fisura entre lo público y lo privado

Alejandro Canales, 20 de mayo de 2021

Todavía no transcurre del todo la primera mitad del periodo de la actual administración, pero está relativamente próxima. Al inicio, en el territorio de la actividad científica y

tecnológica, parecía que todo sería mejor, pero hoy los saldos no son positivos y lo peor es que los trazos del futuro no son mejores, porque las actuales decisiones, espoleadas por la austeridad, se extenderán sin ver el conjunto ni el horizonte.

Una de estas decisiones ha sido la concerniente a la participación del sector privado en las actividades científicas y tecnológicas. Las implicaciones de las medidas seguramente se profundizarán en lo que resta del periodo y podrían cambiar la estructura de incentivos de todo el sistema.

Las relaciones entre el sector público y privado, desde el comienzo del periodo de gobierno, se anticipaba que podrían ser tirantes, cuando no de franca confrontación. Seguramente usted recuerda las declaraciones sobre transferencias de recursos líquidos a las empresas privadas que denunció la directora de Conacyt. Fue en enero de 2019 y en ese entonces se mencionó que la administración previa había realizado transferencias por alrededor de 50 mil millones de pesos. La misma directora del organismo dijo que estaba por consolidar las cifras con precisión, porque había un error de aproximadamente 15 mil millones de pesos.

Las cantidades eran y sonaron muy fuerte. El asunto es que, además de la ambigüedad de los números, no estaba nada claro si habían sido indebidas o ilegales. La expectativa era que se aclararían los montos y de ser el caso que se procediera legalmente. Sin embargo, a la fecha no se conoce que haya denuncia oficial al respecto, pero lo que sí hay es una fisura entre la participación pública —privada para las actividades científicas y tecnológicas. Una fisura que parece ensancharse cada vez más.

El primer informe de gobierno del presidente López Obrador reportó como hallazgo que en la administración de Enrique Peña Nieto, el sector privado contribuyó con alrededor del 19 por ciento en el gasto en investigación científica y desarrollo tecnológico (GIDE) y, no obstante, “cerca del 50 por ciento de los recursos de los fideicomisos del Conacyt (es decir, 35 mil 175 millones de pesos) fueron transferidos al sector privado” (pág. 300). Y a esa cantidad también le añadía otros 3 mil 600 millones en transferencias indirectas.

O sea, según los datos del informe, además de que el sector privado exhibía una contribución sumamente modesta en el financiamiento, encima recibió casi 39 mil millones de pesos a través de transferencias directas e indirectas. Aunque los informes de gobierno generalmente se concentran en el estado de la administración pública, no lo que se planea hacer, en el mismo documento quedó anotado que si el periodo 2013-2018 se había “caracterizado por un evidente abandono de la ciencia básica en favor de transferencias privadas”, la actual enfatizaría la ciencia básica.

Después del primer informe de gobierno llegó el Programa Institucional 2020-2024 del Conacyt. Porque, como lo hemos reiterado aquí mismo, no hubo y no habrá un programa para todo el sistema, como debía ser el Programa Especial de Ciencia Tecnología e Innovación (Peciti) que indica la normatividad vigente.

El Programa Institucional abundó en el diagnóstico que se había adelantado en el primer informe de gobierno. Por ejemplo, reiteró que el gobierno neoliberal descuidó a la ciencia de frontera o ciencia básica. Apuntó: “Del total de los recursos asignados a los fideicomisos del Conacyt en el periodo de 2013 a 2018, el 48 por ciento fue transferido al sector privado a través del Programa de Estímulos a la Innovación (PEI), los cuales anteponen las ganancias económicas al interés del conocimiento, sin beneficio social y ambiental” (Diario Oficial de la Federación. 23/06/2020, pág. 19).

Entonces, ¿la administración prescindirá de la participación del sector privado? En el mismo programa se anotó que el tradicional modelo de triple hélice (academia, gobierno e industria) evolucionaría hacia uno de pentahélice porque se le añadirían la sociedad y el ambiente. “Se implementarán estrategias para apoyar a entidades públicas o privadas que desarrollen proyectos de innovación abierta con impacto social en el país” (pág. 28).

No se conoce el detalle de cómo se pondrán o están en marcha esas estrategias y menos todavía los resultados que arrojarán. No obstante, a la par de la fisura formal entre los sectores público y privado, lo evidente ha sido la aplicación de amplias y profundas medidas de austeridad que han comprometido la operación y funciones de diferentes entidades y programas del sector, como ha sido el caso de los Centros Públicos de Investigación, el desarrollo tecnológico, el programa de Cátedras o los becarios en el extranjero.

Una restricción de recursos financieros que ha puesto en entredicho el mismo compromiso del presidente López Obrador formulado en el periodo de transición. En agosto de 2018 anticipó que el financiamiento para el sector crecería y, en el peor de los casos, se mantendría en términos reales, o sea, nunca habría un presupuesto por abajo de la inflación para las actividades científicas y tecnológicas. Pero no, no ocurrió en esta primera mitad del periodo.

¿El contexto de recursos escasos es el principal acicate para acotar la participación del sector privado o, más bien, la distancia está activada por resortes ideológicos? Tal vez es una mezcla, pero el peso relativo de lo primero parece mayor, porque comenzó con la eliminación de los fideicomisos, luego con el programa de innovación y, más recientemente, suprimiendo el incentivo económico a los investigadores del sector privado.

El problema es que la fisura entre lo público y lo privado puede convertirse en una grieta insalvable del sistema científico y tecnológico. Sin duda se puede y debe discutir el papel del sector privado en el desarrollo científico nacional, lo que no se puede hacer es ignorar o soslayar su intervención.



Sector privado: ¿efectos colaterales o punto de inflexión?

Alejandro Canales, 27 de mayo de 2021

La semana pasada planteamos la interrogante de si la escasez de recursos financieros es el motor principal para acotar y desdeñar la participación del sector privado en el terreno científico y tecnológico o, más bien, la razón de la hostilidad habría que encontrarla en una impronta ideológica que busca separar lo público y limitar lo privado.

Algunas evidencias muestran que se trata principalmente de lo primero, porque fundamentalmente es el impacto de una política de austeridad que lleva al límite, mínimo, los recursos públicos en toda la administración, sacrificando lo que haya que sacrificar y, a contrapelo, los canaliza a los 30 programas y proyectos que tiene marcados como prioritarios. Los recursos quiebran su cauce por lo no prioritario.

Sin embargo, también es probable que la restricción de recursos financieros encuentre un punto de convergencia con las motivaciones ideológicas. El asunto es que, sea una o ambas, las medidas podrían alterar el funcionamiento del sistema en su conjunto y tener efectos colaterales más relevantes.

Tal vez lo que ocurrió con el programa de becas de Conacyt sea una buena ilustración del caso. El programa, entre fines de los años 80 e inicio de los 2000, se denominó becas-crédito porque, en realidad, era un crédito. O sea, los estudiantes firmaban un pagaré por el apoyo recibido, al finalizar sus estudios obtenían un porcentaje de condonación dependiendo de si obtuvieron o no el grado y del tiempo que se demoraban para obtenerlo.

La posibilidad de una bonificación parcial o total del crédito también dependía de si el joven maestro o doctor ingresaba a laborar como profesor o investigador en una

institución pública nacional, al menos un tiempo equivalente al periodo en el que estuvo becado. Una especie de tasa de retorno y también para asegurar su incorporación en las instituciones públicas.

Posteriormente, las autoridades reconocieron que había un gran desorden en la base de datos de los becarios, en la devolución de créditos y en la efectividad para hacer válidos los pagarés. Al final, se argumentó, resultaba más costoso la cobranza del crédito que no hacerlo.

El programa cambió de ser beca-crédito a simplemente programa de becas y se modificó todo el reglamento. Sin embargo, aparte de las dificultades administrativas, seguramente una de las principales razones para la reforma del reglamento fue la posibilidad de que los jóvenes posgraduados de alto nivel también se pudieran incorporar a laborar en las instituciones particulares, no solamente en las de carácter público, ya fuera porque estas últimas no podían absorberlos o por alentar la participación del sector privado.

Las relaciones entre los sectores público y privado tiene raíces hondas y múltiples componentes. Desde luego, corresponde a una esfera más amplia de cambios en la intervención del Estado, en la política económica y en la planeación del desarrollo. Pero tiene una clara expresión en las diferentes áreas de la administración pública.

Tal vez sea suficiente recordar la fuerte crítica que se desató hacia la calidad de la educación pública en los años ochenta —cuyos ecos todavía hoy resuenan—y su contención, lo mismo que el crecimiento exponencial de las instituciones de educación superior particulares que se produjo a pesar de la crisis de aquellos años.

En fin, no son nada irrelevantes las modificaciones a las normas, por pequeñas que sean, porque no solamente tienen un efecto evidente, directo, también tienen otros impactos colaterales y expresan tendencias.

Por la misma razón, algunas de las universidades privadas más destacadas a nivel nacional, como el Itam, la Ibero, la Salle, las Américas, la Panamericana, Anáhuac, el Tec, la del Valle de México, entre otras, la semana pasada, en desplegado público en diferentes medios, incluido Campus, llamaron a reconocer el “carácter público del conocimiento e innovación que se genera en las instituciones de educación superior privada por su personal académico adscrito al Sistema Nacional de Investigadores” (19.05.2021).

Las 29 universidades que se pronunciaron públicamente están agrupadas en el Consejo de Universidades Particulares e Instituciones Afines (Cupria). Este Consejo es el órgano colegiado de la ANUIES, responsable de coordinar el trabajo de las instituciones particulares asociadas.

Y sí, la principal la principal demanda de las instituciones firmantes es que se garantice la “inclusión e igualdad de trato a todos los investigadores de las instituciones públicas y privadas en todos los programas de Conacyt, incluyendo la restitución de los estímulos económicos a los investigadores de las instituciones particulares”.

El actual reglamento del SNI, el que se publicó el mes pasado, suprime el apoyo económico a investigadores de instituciones privadas, aunque les conserva el nombramiento correspondiente (Diario Oficial de la Federación 20.04.2021).

Actualmente, después de amagos y retractaciones, todavía están vigentes los convenios de colaboración entre instituciones particulares y el Conacyt, pero si el reglamento no cambia, la eliminación del apoyo será efectivo a partir del año próximo. Pronto veremos si la hostilidad es un efecto colateral o estamos ante un punto de inflexión de las relaciones público – privado.

Pie de página: La secretaria de Educación Pública, Delfina Gómez, informó el 25 de mayo: “A nivel nacional, precisamente tenemos un 81.5 por ciento de los 3.1 millones de precisamente personal que trabaja en las instituciones, llevamos un promedio de dos millones 564 mil 406 personal precisamente vacunado”. Eso dijo.

