

CAMPUS

Suplemento sobre educación superior

Conacyt, la maraña normativa

Alejandro Canales, 3 de febrero de 2022

El órgano rector de la política científica y tecnológica en México, el Conacyt, sumó más desencuentros en el sector, ahora sobre las becas de posgrado y los posdoctorantes. El asunto tuvo amplia resonancia mediática y la polémica se concentró sobre la veracidad o falsedad de lo que intenta poner en marcha la autoridad. Lo preocupante, sin embargo, es que, otra vez, se trata de fallas en la modificación, procedimientos e interpretación de las normas.

El tema fue desencadenado por una nota del periódico El Universal sobre el nuevo proyecto de reglamento de becas del Conacyt, básicamente sobre su artículo 20, referido a la suspensión de beca para las embarazadas, en parto o puerperio (27.01.2022: A4). Y ahí comenzó la escaramuza.

Algunas posiciones destacaron que era una nota periodística dolosa porque, en realidad, la “suspensión” referida en el proyecto de reglamento intentaba respaldar a las becarias en esas condiciones. O sea, el periodo de suspensión no estaría contabilizado en los estudios, la beca se reanudaría posteriormente y las becarias tendrían mayor y mejor oportunidad de cumplir con todos sus compromisos.

Por el contrario, otras posiciones hicieron notar la arbitrariedad de los cambios normativos de la administración y que la palabra suspensión en un reglamento no era la mejor, porque implicaba más bien un castigo. En su lugar, han dicho, bien se pudo utilizar el término “extensión”, así no habría lugar a equívocos y le otorgaría a las mujeres verdaderas facilidades para continuar o concluir sus estudios.

¿Y para qué o por qué cambiar el reglamento de becas de posgrado? Lo hemos dicho aquí en diferentes oportunidades: cada administración gubernamental modifica las normas según sus lineamientos de política sectorial y frecuentemente siguiendo su Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (Peciti).

El Peciti de este periodo, lo anotamos en este Acelerador de Partículas hace dos semanas, nada dice de un cambio en la política de becas, tampoco sobre una reforma a los estudios de posgrado. ¿Entonces? La directora del Conacyt, Elena Álvarez Buylla, desde el año pasado anunció su intención de sustituir el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad y, más específicamente, el mes pasado, dijo que habría becas para todo estudiante de posgrado inscrito en una institución pública de educación superior.

Así que un cambio en el reglamento de becas seguramente corresponde a esas intencionalidades. El problema, otra vez, es el quiebre de normas, el diseño improvisado, los procedimientos atropellados y la escasa articulación con el resto de los programas e instrumentos de política.

Si el tema de género no fuera tan relevante y la protesta no se hubiera generalizado, seguramente, la norma habría sido aprobada sin más por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer). Después publicada en el Diario Oficial de la Federación y finalmente aplicada según interpretación de la autoridad.

No es ninguna exageración. El portal electrónico de la Conamer tiene el registro de las múltiples y variadas críticas a diversas modificaciones normativas propuestas por el organismo rector en la actual administración. No necesitamos ir muy lejos, ahí están, en la Conamer, centenares de opiniones sobre las modificaciones al estatuto orgánico del Conacyt o a las distintas reformas del reglamento del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Los proyectos no cambiaron ni una coma.

¿Por qué la Conamer desestima las críticas o sugerencias? Fundamentalmente porque solamente analiza el impacto regulatorio de la norma (AIR), no juzga ni se pronuncia sobre la legalidad, contradicción o competencia de la misma, únicamente considera si sus beneficios son superiores a sus costos.

Algo parecido ocurrió con los posdoctorantes. La reforma al reglamento del SNI, en su artículo 62, referida a los requisitos para recibir el incentivo, señala que debe “ser personal activo, remunerado y vigente” en alguna Institución de Educación Superior. El asunto es que muchos posdoc no cumplen con ese requisito y, además, no recibieron el incentivo de enero en la fecha prevista. Ahí comenzó la organización de la protesta de los posdoc en las redes sociales.

Nuevamente. la autoridad tuvo que aclarar que los apoyos del SNI no serían cancelados o suspendidos y que si no llegaron cuando debían, serían regularizados de forma retroactiva en la primera semana de este mes (Comunicado). Otra vez, dependiendo de la interpretación de la norma.

Tal vez si las modificaciones normativas se hicieran considerando la participación de comunidades y órganos colegiados —válido tanto para un reglamento como para

una ley general—, seguramente tendríamos mejores resultados. Si la autoridad se empeña en ignorar las circunstancias, terminaremos con una inservible maraña de normas, salidas improvisadas y la repetición de fallas y arbitrariedades.

Pie de página: ¿Cómo resolverá el Conacyt las sugerencias para cambiar su reglamento de becas? Pendientes. Por cierto, ¿la Unidad de Asuntos Jurídicos del Conacyt sigue en suspensión o qué hace?



Las reglas de las universidades para el bienestar

Alejandro Canales, 17 de febrero de 2022

La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer) aprobó sin más un nuevo estatuto orgánico del programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG) y dice que lo hace “sin prejuzgar sobre cuestiones de legalidad, competencia y demás aspectos” previstos en la ley general de mejora regulatoria (27.01.2022).

¿Qué tiene de relevante el nuevo estatuto? En realidad, respecto del anterior, no tiene grandes novedades, salvo que en lugar de contar con cuatro direcciones generales como lo estableció el ordenamiento del año 2020, ahora solamente contará con tres, seguramente por austeridad e insuficiencia de presupuesto.

También incluye que el Consejo Académico solamente será órgano de deliberación, ya no es el “máximo órgano” para esos efectos, su composición de seis miembros externos y cuatro internos también desaparece y se integrará según decida la directora general de las UBBJG. Sin embargo, aparte de esos cambios relativamente menores, vale la pena notar el mecanismo de aprobación de las nuevas normas y la reiterada modificación que ocurre.

La Conamer es una entidad gubernamental, dependiente de la Secretaría de Economía, dedicada a simplificar trámites, mejorar la regulación y transparencia de ese tipo de procesos, su principal finalidad es vigilar que las normas tengan más beneficios que costos para los ciudadanos.

Al iniciar funciones, hace dos décadas, el organismo se denominaba Comisión Federal y a partir del 2018 se le conoce con su nombre actual. Todas las dependencias (sujetos obligados) tienen que remitirle su agenda y propuestas de regulación y, a su vez, la Comisión se pronuncia al respecto.

Las propuestas que recibe la Comisión deben incluir un Análisis de Impacto Regulatorio (AIR). O sea, un cálculo de los efectos de la norma a instaurar. Ahí debe precisarse si sus beneficios son mayores que sus costos, tales como las cargas administrativas que supone, trámites más o menos severos, restricción o ampliación de derechos, por ejemplo.

Sin embargo, las dependencias también pueden presentar una propuesta de regulación y solicitar una exención de AIR, porque estiman que no tiene ningún costo para los particulares. La Conamer, en tales casos, tiene máximo cinco días para decidir si quedan o no exentas. Eso fue lo que ocurrió con la modificación del Estatuto General de la UBBJG que ingresó el 25 de enero y el 27 de enero quedó exento y aprobado (expediente Conamer).

El dictamen consideró que no tenía costos, porque las modificaciones solamente buscaron precisar la organización y funcionamiento del organismo coordinador, tanto como determinar facultades y atribuciones de sus direcciones generales. Sin embargo, sí tiene un efecto en la conducción y prestación del servicio, al restringir y concentrar actividades, como lo muestra la demanda en curso de un centenar de profesores del programa.

La dificultad es que la Conamer solamente juzga el impacto regulatorio, incluso cuando las propuestas incluyen un cálculo de costos y deben permanecer en consulta pública al menos por 20 días; nada dice si es legal o competente esa norma. Además, buena parte de las propuestas solicitan exención y la Conamer solamente se limita a darle cauce, pero al final pasa el trámite.

El problema es que ahora tenemos múltiples ordenamientos secundarios que están en contradicción con normas superiores pero que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación (DOF) adquieren estatus legal. Solamente recuérdese las modificaciones al reglamento del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), los cambios en el estatuto orgánico de Conacyt o la que acaba de ocurrir con el reglamento de posgrado. Este último, por la visible polémica desatada sobre género no quedó aprobado, pero lo más probable es que hubiera pasado el AIR sin despeinarse, como lo hicieron normas previas, a pesar de los comentarios críticos recibidos en el periodo de consulta pública.

Adicionalmente, también debemos considerar la reiterada modificación de un mismo ordenamiento. Esta es la tercera reforma del Estatuto General de las UBBJG y algunos cambios han sido para regresar a lo que decía su primera versión de 2019, como el número de direcciones generales que debe tener o para concentrar funciones del organismo coordinador.

Algo similar hemos presenciado en las propuestas de reforma, una y otra vez, a una única norma del Conacyt. Incluso en un mismo año han aparecido modificaciones y aclaraciones en el DOF sobre su estatuto y también sobre el reglamento del SNI. Las reglas avanzan, retornan y vuelven a cambiar. A este paso el DOF y los recursos para publicar serán insuficientes.

El cambio continuo de reglas, y en tiempos tan cortos, solamente puede ser indicativo de inexperiencia, arbitrariedad e improvisación en el diseño de las reglas. Y pues sí, un marco normativo inestable y cambiante no es lo mejor para participar y desarrollar las actividades.

Pie de página: A propósito de normas movedizas, en tanto no se modifique el reglamento, una jueza de distrito amparó a tres investigadores de instituciones particulares para que continúen recibiendo el incentivo del SNI. El litigio y los amparos apenas inician y seguramente van para largo. Atentos.



Bajan a los fideicomisos

Alejandro Canales, 24 de febrero de 2022

Hace un año, al publicar su programa anual de trabajo de la cuenta pública del 2020, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) tenía previsto realizar un estudio sobre los “Fideicomisos Públicos sin Estructura Orgánica” (DOF. 08.02.2021). Nada menos. El órgano fiscalizador examinaría esos instrumentos que operaban distintas dependencias de la administración pública y cuya eliminación quedó justificada por manejos corruptos, discrecionales y opacos. Eso dijo la autoridad.

Seguramente por la controversia que desató la desaparición de los fideicomisos, el trabajo de la ASF fue visto como una oportunidad para esclarecer, con información relativamente consolidada y confiable, cómo se había procedido y qué había ocurrido con los recursos financieros. Sin embargo, como recientemente lo anotó Nayeli Roldán, la ASF canceló el estudio correspondiente (Pájaro Político 17.02.2022).

¿Es inusual que la ASF omita algunas auditorías? No, no lo es. La Auditoría es un órgano técnico de la cámara de diputados y su función básica es fiscalizar el uso de recursos públicos federales en los tres poderes y también en cualquier entidad o persona que haya recibido ese tipo de recursos.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación le otorga facultades a la ASF para realizar las modificaciones que estime pertinentes a su programa anual de auditorías (Artículo 17). De hecho, cada año, al menos en tres o cuatro ocasiones, a través del Diario Oficial de la Federación, difunde cuántas añadió, cuáles otras dio de baja y qué otras modificó. Anualmente suman alrededor de un millar y medio de fiscalizaciones.

El pasado 11 de febrero, la ASF simplemente anunció que daba de baja el estudio sobre los fideicomisos públicos, otro más sobre el “Panorama del Agua en México” y una auditoría sobre la “Gestión financiera de Mex Gas Interancional” (DOF. 11.02.2022). También dio de baja una evaluación de la “Política educativa en el desarrollo económico de México”, especificó que ésta se recalendarizaba, o sea, la hará en otro momento. En cambio, sobre los fideicomisos, el agua y el gas, ni una palabra; solamente los dio de baja.

El asunto es relevante porque alrededor de una semana después de aquel anuncio, el 20 de febrero según la ley correspondiente, vencía el plazo para que la ASF entregara el informe general. Es decir, literalmente, al cuarto para las doce, ocurrieron las bajas. Todavía más sorprendente en el caso de los fideicomisos, dado que los informes preliminares de octubre del 2021 de la misma Auditoría, habían adelantado algunas dificultades del Conacyt a ese respecto (ASF. Segunda entrega) .

Por ejemplo, uno de los dictámenes hacía notar los problemas para concentrar los recursos financieros de los fideicomisos y canalizarlos a la Tesorería de la Federación, lo mismo que alteraciones en la operación de los fondos, especialmente en el Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (Fordecyt-Pronaces) y en la continuidad de los proyectos derivados de los fondos sectoriales y mixtos (Campus No. 923).

La entrega de octubre del año pasado era preliminar y todavía restaba la definitiva, la del pasado 20 de febrero, cabía suponer que ahí estaría la información completa sobre los fideicomisos. Ahora resulta que no habrá tal estudio ni informe. ¿O sí existe? Solamente la ASF lo conoce. Lo que sí sabemos todos es la necesidad de indagar qué ocurrió con los fideicomisos.

No es un asunto irrelevante, todavía este mes, en su conferencia de prensa del 4 de febrero, el presidente López Obrador dijo que al eliminar los fideicomisos, incluidos los del Conacyt, su gobierno se ahorró 70 mil millones —aunque luego dijo que fueron 60 mil millones—. Lo más importante es que insistió en el mismo diagnóstico: “era una robadera grande, en grande” y preguntó: con la eliminación de los fideicomisos “¿en qué se perjudicó al pueblo?” y el presidente mismo respondió: “en nada, porque son aparatos burocráticos, onerosos, costosísimos, y son como otros gobiernos” (04.02.2022)

Seguramente son otras las preguntas y otras las respuestas que tienen los que dependían de los fideicomisos, especialmente la comunidad del sector científico, deportivo y artístico, los responsables de las rutinas institucionales y los que tenían su cargo la operación de algunos proyectos de investigación.

El presidente prometió en octubre del 2020 que habría auditorias para exhibir la corrupción en los fideicomisos eliminados, a cargo del entonces consejero jurídico de la presidencia. Además, dijo López Obrador, se fincarán las responsabilidades penales del caso y toda la información estará “a más tardar en tres meses” (21.10.2020). No, ni unas ni otras.

Lo grave es que, a la fecha, después de casi dos años, no conocemos, en definitiva, cuál es el estatus de los fideicomisos eliminados, cuántos siguen en operación y qué ocurrió con las actividades respectivas. Ni siquiera sabemos el volumen, destino y retorno de los recursos financieros de los fideicomisos.

Ahora el estudio prometido de la ASF solamente está dado de baja y ya. Pero la indagación fiscal sigue haciendo falta.

Pie de página: La selección de excátedras y Pronaces sigue incompleta y sin transparencia. Pendientes.