



Ley general de ciencia: ¿al filo del consenso?

Alejandro Canales, 7 de abril de 2022

Una ausencia fue notoria. El motivo de la sesión era anunciar el trabajo conjunto de diputados y senadores para expedir por consenso una nueva ley general de ciencia y tecnología. La foto de los legisladores fue elocuente, sentados a la mesa, el pasado 23 de marzo, estaban el senador Ricardo Monreal, presidente de la Junta de Coordinación Política de la cámara alta, la senadora Olga Sánchez Cordero y el diputado Sergio Gutiérrez, estos últimos titulares de las dos cámaras.

Además, estaba el diputado Javier López Casarín y el senador Jorge Carlos Ramos Marín, legisladores que encabezan las comisiones de ciencia y tecnología del Congreso. Completaban la mesa el rector de la UNAM, Enrique Graue, y la senadora Antares Vázquez, presidenta de la comisión de educación del senado. Sin embargo, a pesar de que se trataba de la principal norma del sistema, no estaba la titular del organismo cabeza del sector, la doctora Elena Álvarez Buylla. Algunos antecedentes explican la ausencia y también el reto de hoy.

El 14 de diciembre del año 2020, María Elena Álvarez Buylla, dijo que le presentó al presidente López Obrador un anteproyecto de ley y añadió que había sido resultado de un “amplio y prolongado proceso de consulta”, lo que incluía casi tres centenares de foros y una cantidad similar de propuestas recibidas (Comunicado No. 194).

El proyecto no se dio a conocer públicamente, luego fue filtrado en las redes sociales y, contrario a lo dicho por la directora del Conacyt, el primer señalamiento fue su elaboración al margen de la comunidad del sector. Lo segundo fue la enorme

centralización de órganos, funciones e instrumentos que proponía la norma, así como su parcialidad y desestimación de otros organismos y sectores.

Aquel diciembre del año 2020 vencía el plazo para tener lista la nueva ley general de ciencia. No obstante, salvo un proyecto de 2019 de la senadora Ana Lilia Rivera Rivera que la propia directora del Conacyt desconoció, no existía ningún documento base, solamente había crispación entre autoridades y comunidad del sector. En tales circunstancias, nadie esperaba que en diciembre del 2020 el anteproyecto del Conacyt estuviera en la agenda del Congreso, por esas fechas se discutía el presupuesto y otras reformas.

Sin embargo, parecía inminente que en el año 2021, al inicio del periodo ordinario de sesiones, el presidente ingresaría la iniciativa de ley. Lo sorprendente es que transcurrió el año y ni asomo del proyecto del gobierno federal, tampoco presentó nada la fracción del partido gobernante, a pesar de que el plazo constitucional ya estaba vencido.

No fue el mismo caso de otras fracciones parlamentarias. El senador José Alberto Galarza del partido Movimiento Ciudadano, en marzo del 2021, presentó una iniciativa de Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación y dijo que el documento recuperaba “dos proyectos elaborados por la ciudadanía, específicamente dos grupos de comunidades científicas y actores en los procesos de investigación, toma de decisiones e innovación” (Gaceta LXIV/3SPO-102/115601). El senador se refería a la red ProCienciaMx y a la Red Nacional de Consejos y Organismos Estatales de Ciencia y Tecnología (Rednacecyt).

Unos meses después, el senador Jorge Carlos Ramírez Marín presentó otro proyecto de ley general y también especificó que lo hacía, según quedó anotado en la gaceta del órgano legislativo, a “solicitud de la Red Nacional de Consejos y Organismos Estatales de Ciencia y Tecnología (Rednacecyt), organismo que agrupa a los titulares de las áreas de Ciencia, Tecnología e Innovación de los gobiernos estatales y que impulsa políticas públicas y mejores prácticas” (Gaceta LXIV/3SPR-27/119268).

Ahora, el pasado 23 de marzo, el mismo diputado Ramírez Marín anunció que senadores y diputados trabajarán “en conferencia”, o sea de manera conjunta, para elaborar un “solo producto legislativo, por consenso” (Comunicado – 961). Lo perturbador es que dos días después, el Conacyt ingresó a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer) otro anteproyecto de ley —con algunas diferencias respecto del presentado en 2020— y solicitó exención de Análisis de Impacto Regulatorio. O sea, como si el nuevo anteproyecto se dipusiera a entrar en operación. ¿Entonces?

El consenso no está a la vista, porque al menos hay tres o cuatro iniciativas de ley, pero los puentes de diálogo y entendimiento entre comunidad y autoridades están rotos. Tal vez de ahí que no estaba en la mesa el organismo rector de las políticas científicas. En cualquier caso, el peor escenario sería el que sugiere el abogado Jorge Espinosa Fernández, en la excelente entrevista realizada por la reportera Nelly Toche (El Economista 30.03.2022): el anteproyecto del Conacyt en la Conamer será enviado al Congreso y seguirá adelante.

Tal vez no sea tarde para buscar acuerdos y el legislativo podría ser el vértice de entendimiento en el sector. La tentación de imponer a toda costa una ley dinamitará las relaciones, cualquier intento de consenso y, peor, el sistema mismo.

Pie de página: Ya está el cuestionamiento sobre los recientes nombramientos de los investigadores eméritos del SNI. Y sí, otra vez, habrá que mirar cómo se nombró la comisión responsable y qué procedimiento siguió. Ahí vamos.



Reglamento SNI, improvisación sistemática

Alejandro Canales, 21 de abril de 2022

La autoridad del sector modificó, una vez más, el reglamento del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). La semana pasada publicó un ajuste relativamente menor para precisar quién sí y quién no puede recibir el correspondiente incentivo económico. La mención positiva solamente incluye a los posdoc y al programa que antes se llamaba Cátedras Conacyt y ahora es “Investigadoras e investigadores por México”; el personal de las instituciones particulares sigue quedando al margen. No es el único problema.

No han sido pocas las modificaciones al reglamento del SNI en el último año, todas ellas por aclaraciones, equívocos u omisiones. La actual administración emitió su reglamento en septiembre del año 2020, ahí cambió su máximo órgano de decisiones con independencia de lo que dice la todavía vigente ley de ciencia y tecnología e incluso anticipándose a los preceptos derivados de la reforma del artículo 3º constitucional en materia de acceso universal al conocimiento y sus beneficios (DOF. 21.09.2020).

Después de ese primer reglamento, en donde eran inocultables los tropiezos, las fallas y la redacción improvisada, la autoridad tuvo que corregir unos meses después los errores cometidos al citar artículos y fracciones del mismo reglamento que no correspondían (DOF. 24.02.2021).

Luego, dos meses después (DOF. 20.04.2021), de nueva cuenta, vino otro cambio mayor a la misma norma, ahí vino la exclusión del otorgamiento de incentivo económico para los investigadores de instituciones particulares, a pesar de que todavía no había ni hay una nueva ley general para el sector.

La misma reforma de abril del 2021 incluyó otras medidas más: excepciones en los requisitos de ingreso; menos restricciones para ingresar al SNI después de

resultados desfavorables; el otorgamiento de incentivos económicos aunque el investigador fuera funcionario público; y medidas más sensibles a las prácticas de crianza, entre otras.

Sin embargo, la discusión pública se centró en la exclusión de las instituciones particulares. La inconformidad llegó a los tribunales y los litigios siguen en la actualidad, con amparos a favor de investigadores de esas instituciones, sobre todo porque, como era el caso, no se puede aplicar de forma retroactiva una norma, no está fundado el trato diferenciado según institución de adscripción y porque a la fecha todavía no hay una ley general.

Luego, en julio del año pasado, cuando ya se había cerrado la convocatoria del SNI correspondiente y la valoración de solicitudes estaba por comenzar, el Conacyt publicó en su página electrónica nuevos criterios de evaluación, pero cayó en cuenta que uno de los artículos del reglamento entonces vigente no permitía su aplicación inmediata.

En efecto, el artículo 34 estipulaba que: “Al publicarse nuevos criterios específicos de evaluación en el portal del Conacyt, los mismos entrarán en vigor en la convocatoria del año subsecuente”. O sea, había que esperar el año siguiente, el problema es que algunos solicitantes habían tomado como referencia los criterios anteriores y otros los nuevos. Una completa confusión. No obstante, sin importar el principio de no retroactividad y, otra vez, el número de modificaciones previas, el organismo solicitó y obtuvo la derogación de ese artículo que se oponía a la aplicación de sus nuevos criterios (DOF. 30.07.2021).

Finalmente, la reforma del pasado 15 de abril modificó el artículo 62 del reglamento, el que se refiere a los miembros del SNI que pueden recibir el incentivo económico. El artículo, en su primera fracción, conservó el requisito de “ser personal activo, vigente y remunerado de institución pública de educación superior o centro de investigación del sector público” –solamente instituciones públicas–, pero añadió como excepción a los catedráticos y a los posdoc. O sea, como ni unos ni otros, estrictamente, pertenecen a la institución, para efectos normativos considera que están adscritos en donde desempeñan sus actividades (DOF. 15.04.2022).

El problema es que en la misma fracción reformada, nuevamente, en el segundo párrafo de esa misma fracción, olvidó suprimir la referencia al programa Cátedras Conacyt que oficialmente ya no existe y sustituirla por la actual denominación del programa, así que seguramente habrá una siguiente modificación al reglamento y las que se acumulen.

Tal vez lo de menos es el número de modificaciones al reglamento –y ciertamente no es menor el costo de publicación en el Diario Oficial de la Federación–, lo grave

es el atropello e improvisación que revela en uno de los programas clave del sector y el incumplimiento sistemático a la norma. Rasgos que se extienden a la gestión de todo el sector. Un desastre.

Pie de página: Siguen las irregularidades: la comisión de investigadores eméritos del SNI debe estar compuesta por miembros que lo sean, porque son responsables de designar a nuevos integrantes de ese nivel, pero la del año 2020 de ciencias sociales tenía un integrante que no era emérito y de todas formas se desempeñó en la comisión; la duración como integrante de la comisión es de un año, sin embargo, al menos dos integrantes, uno del área de físico matemáticas y otro de ciencias sociales, extendieron su función al 2021. ¿Una novedad? No, desafortunadamente.

La fantasía del presupuesto

Alejandro Canales, 28 de abril de 2022

Una vez transcurrida la primera mitad del periodo de la actual gestión, cuando los compromisos están más que perfilados, el futuro ya fue y las presiones financieras por venir pueden ser mayores, podría ser la hora de examinar la caja registradora. Después de todo, la distribución del presupuesto es el componente inocultable de cualquier esfuerzo gubernamental y, además, el capítulo sobre financiamiento será asunto obligado en las negociaciones de la próxima ley general del sector.

El alza prevista en el programa de becas de posgrado para el año 2023, respecto del año actual, se calcula en 3.8 por ciento en términos corrientes y lo mismo se prevé para el Sistema Nacional de Investigadores. Ambos programas son los únicos que se consideran principales, en el sector, para la proyección presupuestal de la Hacienda Pública y también lo han sido en los tres años anteriores; seguramente así continuarán en lo que resta del periodo.

A pesar de que el 3.8 parece un incremento, en términos reales, está lejos de serlo. Tómese en cuenta que el año pasado el nivel de inflación cerró en 7.36 por ciento; la primera quincena de marzo de este año alcanzó 7.29 por ciento y se estima que cerrará el 2022 con un porcentaje similar. O sea, si no es un porcentaje por arriba de la inflación no es aumento.

Todavía no estamos hablando de cifras consolidadas, el porcentaje de incremento mencionado corresponde al inicio de las negociaciones presupuestales entre el gobierno federal y el Congreso de la Unión. Recuérdese que al inicio de este mes, por norma, Hacienda debe remitir el documento denominado "Pre-criterios 2023", en donde proyecta cómo será el cierre financiero de este año y cuáles serán las perspectivas del próximo. Falta que entregue el paquete económico definitivo y la aprobación de los legisladores al final de este año.

No obstante, el documento de Hacienda anticipa la distribución de los recursos. El año pasado había previsto un incremento para las becas de 3.1 por ciento y casi se ajustó de manera exacta. En cambio para el SNI previó un incremento de 11 por ciento y al final fue de 24 por ciento. Este año el programa de becas tiene 12 mil 442 millones y para el año próximo prevé asignarle 12 mil 931 millones de pesos; el SNI tiene 7 mil 278 millones y para el 2023 podría tener 7 mil 563 millones de pesos. El incremento, en ambos casos, es de 3.8 por ciento, pero lo más seguro es que al final el SNI otra vez reciba un aumento mayor.

El financiamiento, para el sector, tiene importancia no solamente porque las becas y el SNI son emblemáticos de la actividad del Conacyt y absorben la mayor proporción de recursos del organismo (alrededor del 70 por ciento), también hay razones adicionales que vale la pena considerar en el actual contexto.

En primer lugar, la asignación de becas, ya lo había adelantado la directora del Conacyt desde el 2021 y en este año fue establecido en la norma correspondiente, se registrará bajo el principio de "Acceso universal". Así que podría duplicarse o triplicarse la demanda de becas. Según las reglas, habrá un orden prelación por áreas de conocimiento y tipo de institución, lo mismo que corresponsabilidad de las instituciones de educación superior. Pero la necesidad de mayores recursos será inevitable, a no ser que la universalización de las becas sea una mera fantasía.

Por otro lado, el SNI sigue una tendencia creciente, en la última década, cada año, en promedio, se añaden alrededor 1 mil 600 miembros y el énfasis es mayor en el actual periodo. El año pasado sumaban 35 mil 160 integrantes; la presión financiera también irá en aumento. Seguramente un incremento presupuestal de 3.8 por ciento para este programa será insuficiente, porque los recursos comprometidos van más allá de un año fiscal y al final habrá que asignarle un mayor volumen o todo quedará en una ilusión.

Luego, hay otra parte sustantiva del sector: la investigación en ciencia básica o ciencia de frontera, como le llama la actual administración. Aquí se trata de uno de los indicadores más utilizados en las comparaciones internacionales: el gasto en investigación y desarrollo experimental (GIDE). Un indicador que, como proporción del PIB, expresa el esfuerzo nacional, exclusivamente, en la generación de nuevo conocimiento.

Las mediciones nacionales en el terreno del GIDE, por decir lo menos, son inquietantes. El último informe de gobierno de la administración anterior decía que en el año 2016, el GIDE de México era de 0.45 como proporción del PIB. La presente gestión dijo que le habían sumado dinero que no correspondía, recalculó el indicador para la última década y para ese mismo año dice que la cifra correcta es de 0.39. Tiene como meta para el 2024 alcanzar el 0.33.

La siguiente entrega de este Acelerador de Partículas estará dedicada a los detalles de los nuevos cálculos del GIDE, por ahora tomemos nota de que nos encontramos más lejos de alcanzar el 1 por ciento respecto al PIB que dice la todavía vigente ley. ¿Qué dirá la próxima ley general sobre el tema? El anteproyecto del Conacyt ni siquiera incluye un porcentaje y otros anteproyectos proponen que sea del 2 por ciento. También allá vamos en la siguiente entrega. Sí, la ilusión o la realidad también viajan en la ley.

Pie de página: Ahora los conflictos se trasladan al Instituto Nacional de Astrofísica y Óptica Electrónica (INAOE). Pendientes.