

FOROS “HACIA LA PRIMERA LEY GENERAL EN MATERIA DE HUMANIDADES, CIENCIAS, TECNOLOGÍAS E INNOVACIÓN EN MÉXICO”, MESA “GOBERNANZA Y DEMOCRATIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE HUMANIDADES, CIENCIAS, TECNOLOGÍAS E INNOVACIÓN”.

Dr. Sergio López Ayllón

El diseño de una ley general para la ciencia y la tecnología en México, que genere un nuevo modelo de gobernanza y de una orientación distinta a este campo, es una tarea de enorme complejidad. Supone articular una gran cantidad de actores, intereses, propósitos y visiones que deberán coexistir y encontrar espacios de interacción bajo este nuevo marco normativo. Por ello, celebro y agradezco la disposición de Conacyt para organizar estos foros y permitir, con toda libertad, exponer algunas ideas sobre el modelo de gobernanza propuesto en el ALGHCTI y, con ánimo constructivo, avanzar algunas alternativas.

En obvio del tiempo entro en materia. En mi opinión, el anteproyecto tiene un problema de diseño constitucional que es necesario examinar con cuidado para, en su caso, corregirlo. Me explico. Conforme al artículo 73 fracción XXIXF, el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir una ley general que establezca las “bases generales de coordinación” entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territorial de la Ciudad de México en materia de ciencia, tecnología e innovación.

Conforme a este artículo, el Congreso tiene facultades para expedir una “ley general” que distribuye competencias y genere los mecanismos de coordinación y articulación. Pero no para expedir una “ley nacional”, como es el caso de algunas “leyes generales” que en realidad son “leyes nacionales” (por ejemplo, en materia electoral o procedimientos penales). En síntesis, la constitución establece que la ciencia y la tecnología son facultades concurrentes, y que por ello requiere mecanismos de coordinación a través del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Considerando lo expuesto, es un acierto del anteproyecto proponga una “política de Estado” orientada a garantizar el derecho humano de acceder a los beneficios de la ciencia Esta política ha de ser de largo plazo y debe salvaguardar con garantías específicas (administrativas y jurisdiccionales) la libertad de investigación (la redacción del a. 9 puede lograr mayor rigor para que el objeto de la política no se confunda con sus características)¹. Ahora bien, esta política debería de ser el resultado de los

¹ Un problema técnico de la Ley es que, con las mejores intenciones, se le atribuye a esa política un conjunto de atributos y características que acaban por desdibujarla. Entre otras: sentido humanista, carácter nacional, de largo plazo, plural, participativa, interinstitucional y transversal a la administración pública. Además, “fomentará el rigor epistemológico, promoverá la cooperación y la solidaridad internacionales, buscará reducir las desigualdades sociales y económicas en las distintas regiones del país, así como contribuir al cuidado y restauración del ambiente...” El a. 10 enumera de manera más

mecanismos de coordinación y articulación de la ley y en su hechura deberían participar todos los actores relevantes. Justo aquí encuentro el problema.

La ley propone la creación de un “Consejo de Estado” como la máxima autoridad del país en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación”, y que al mismo tiempo es la “entidad del gobierno federal” responsable “de la política nacional” en la materia (a. 40).

Veamos ahora como se integra este consejo. Está presidido por el titular del Ejecutivo Federal, el titular del Consejo Nacional, los titulares de las secretarías de Estado de la APF y representantes de las entidades federativas por cada una de las regiones que establezca el Consejo Nacional. Anoto que el Consejo tendrá invitados de diferentes sectores con voz, pero sin voto. En particular, se plantea que la comunidad humanística y científica tenga sólo un representante designado por el Órgano Consultivo técnico y de articulación del Consejo Nacional.

La facultad más relevante del Consejo de Estado es establecer la “Agenda de Estado” que en los artículos 8 y 13 del anteproyecto definen como: “asuntos y temas de interés público nacional o de atención indispensable para garantizar el avance del conocimiento, el fortalecimiento de la soberanía nacional, el desarrollo integral del país o el bienestar del pueblo de México”. Más importante, se establece que: “la investigación humanística y científica, el desarrollo tecnológico y la innovación que realice directamente el Estado se hará conforme a la Agenda de Estado”.

La integración del Consejo de Estado y su facultad de establecer la “Agenda de Estado” resulta problemática constitucionalmente porque en realidad se trata de un órgano de la Administración Pública Federal (no del Gobierno Federal), con una presencia limitada de algunas entidades federativas y una participación subsidiaria, sin voto y poco representativa, de los actores relevantes para el diseño de la política pública.

Sin duda, resulta legítimo y necesario que la APF tenga una política de CTI y que establezca sus prioridades. Pero ésta no puede confundirse con una política de Estado que requiere de un diseño con conlleva una participación mucho más amplia y que debe incluir a otros actores públicos (en particular entidades federativas y universidades autónomas), y como señala la Constitución, los sectores privado y social.

En síntesis, la agenda de Estado, que traduce la política de Estado, debe ser el resultado de una deliberación plural en un órgano del sistema nacional de CTI en el que participen, con voz y voto, todos los poderes federales, las entidades federativas, así como los sectores académico, privado y social. Resulta fundamental garantizar que los espacios responsables de definir prioridades, es decir el Consejo

puntual los “objetivos particulares” de esa política, a partir de los cuáles deberían articularse las herramientas y el diseño institucional.

de Estado y el Consejo Nacional, incluyan con voz y voto a representantes legítimos de la comunidad científica y cultural, de las instituciones de educación superior, así como al sector productivo—tanto público como privado— y social. Ello, a fin de conseguir que el proceso de priorización parta de una base lo más completa y representativa posible acerca de los muy diversos problemas, áreas y temáticas que requieren atención especial o estratégica, y, al mismo tiempo, cuente con el respaldo requerido para sustentar e ir adaptando flexiblemente dichas prioridades nacionales a lo largo del tiempo. De lograrse este propósito habremos avanzado en la democratización del sistema y de la creación de una auténtica política de Estado que debería tener un horizonte temporal de 20 años o más.

También resulta necesario precisar las implicaciones concretas de la agenda de Estado. En efecto, si bien puede interpretarse como una serie de temas que recibirán una atención institucional y presupuestal prioritaria (como de hecho ya sucede bajo el marco normativo actual), el anteproyecto debe garantizar explícitamente el apoyo institucional y financiero a temas que no formen parte de dicha agenda. Ello contribuiría a generar una garantía concreta a la libertad de investigación

Paso a señalar brevemente otras dimensiones de la gobernanza.

Sin entrar a detalle, me parece que la Ley establece una distribución razonable de competencias entre Federación, Estado y municipios. Quizá habría que discutirlo con detalle, pero es un avance. Anoto que, como la mayor parte de nuestra legislación, el ejercicio de las facultades que otorga el anteproyecto a los municipios en materia de CTI son una mera quimera si consideramos las capacidades reales de la mayor parte de los municipios del país. Por ello, en la práctica, el papel entrante en materia de CTI corresponde a la Federación y a las entidades federativas. La ley debe tener en cuenta esta realidad

El diseño e integración del Sistema Nacional de CTI también me parecen mayormente adecuados, si bien lamento la desaparición de la Conferencia Nacional que permitía una participación más clara de las autoridades estatales de ciencia, tecnología e innovación. Debo señalar un detalle, y es que aunque el sistema incluye a las universidades e instituciones de educación superior, lo hace de manera casi inadvertida en la fracción VII del artículo 24². Creo que conviene que, y no solo por forma, que las Universidades, especialmente aquellas con autonomía constitucional, y los IES tengan un papel central y protagónico en el Sistema. Ello facilitaría la articulación de la educación superior con el sector de ciencia y tecnología.

Una dimensión que preocupa es la pérdida de representatividad efectiva y del derecho de voto de los representantes de los sectores académico y productivo en los órganos de decisión de la CTI.

² “VII. Los grupos, laboratorios, centros y redes de investigación y trabajo colaborativo, así como, de manera destacada, por las universidades e instituciones de educación superior, que fomenten, realicen o apoyen actividades en la materia”

Finalmente, un aspecto central de la gobernanza va directamente vinculada con los recursos financieros. El anteproyecto hace referencias generales a la obligación del Estado de financiar la política de ciencia y tecnología (artículos 21 a 23). Sin embargo, desaparece la obligación de alcanzar un gasto mínimo de 1 % del PIB para las actividades de CTI. Creo central no retroceder en lo que ya se fija en la ley vigente: la aspiración a un porcentaje mínimo del PIB para la CTI, que garantice que la política y las acciones concretas estén soportadas por el compromiso de proveer recursos presupuestarios suficientes. Esto puede lograrse de manera gradual y progresiva, pero resulta crítico que la ley incorpore una disposición en esta dirección. En particular, la reciente desaparición de los fideicomisos del Conacyt hace indispensable que la ley fije un nuevo modelo de gestión de los recursos para la ciencia

En suma, propongo:

- 1) Revisar la redacción del artículo 9 para que el objetivo de la política de Estado quede claramente precisada, con independencia de sus características. Resulta central establecer que esta política da contenido al derecho de acceso a los beneficios de la ciencia y la tecnología, es de largo plazo y garantiza la libertad de investigación.
- 2) Que se modifique la integración del Consejo del Estado para asegurar una participación amplia, plural y representativa de los diversos actores que integran el Sistema Nacional de CTI (artículo 39).
- 3) Que en las diferentes instancias de diseño y decisión de la política científica sean incluidos representantes, con voz y voto, de las Universidades, IES y comunidades académicas y tecnológica, del sector privado y del sector social, en particular en el Consejo de Estado y en la Junta de Gobierno del Consejo Nacional. Ello en congruencia con lo establecido en el artículo 73 fracción XXIXF de la Constitución
- 4) Que se clarifique el alcance de la Agenda de Estado para las entidades públicas que realizan actividades de CTI y que se permita que éstos desarrollen adicionalmente otras agendas y temas con base en la libertad de investigación.
- 5) Que se reconozca un lugar central a las Universidades, especialmente las que gozan de autonomía constitucional, y a las IES en el sistema nacional de CTI.
- 6) Que se incluyan procedimientos administrativos y jurisdiccionales que garanticen la libertad de investigación.

- 7) Que se establezca una meta alcanzable de manera progresiva de la inversión nacional en humanidades, ciencias, tecnologías e innovación que asegure un crecimiento sostenible y previsible del sector y permita que se alcancen los objetivos del anteproyecto.