



Reforma al Conacyt y al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, en la LXIV Legislatura

Cornelio Martínez López
Marco Antonio García Pérez

RESUMEN EJECUTIVO

- El debate sobre una reestructuración del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación ha cobrado relevancia en el Congreso de la Unión a partir de su inclusión en la agenda legislativa del Senado de la República.
- La primera de las dos iniciativas propuestas hasta ahora se enfoca a cambiar el paradigma del abordaje de la ciencia como motor del desarrollo social, y fue presentada por los senadores Gilberto Herrera y José Luis Pech del Grupo Parlamentario de Morena.
- La segunda iniciativa, presentada por la Senadora Ana Lilia Rivera del Grupo Parlamentario de Morena, propone abrogar la Ley de Ciencia y Tecnología, para expedir una Ley de Humanidades, Ciencias y Tecnologías. De aprobarse en los términos planteados, implicaría una profunda transformación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) en el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt).
- Las propuestas más notables de esta iniciativa son: la adopción de un nuevo enfoque en materia de innovación y producción científica, el impulso a las humanidades y las ciencias sociales como motores del desarrollo nacional, así como el fortalecimiento de los centros públicos de investigación.
- En la iniciativa, diversas facultades que hoy se encuentran repartidas en diez cuerpos colegiados del Conacyt, se concentran en la Junta de Gobierno y el Consejo General de Ciencias, Tecnología e Innovación del nuevo Conahcyt. En consecuencia, propone la desaparición de estos órganos consultivos.
- Esta generó reacciones inmediatas de la comunidad científica, cuyas demandas se resumen en una petición concreta: Ser tomados en cuenta durante el proceso deliberativo del Senado de la República.
- A la fecha, los Senadores Ana Lilia Rivera, autora de la iniciativa; Ricardo Monreal, Presidente de la Junta de Coordinación Política; y Beatriz Paredes, Presidenta de la Comisión de Ciencia y Tecnología, se han comprometido -cada quien en su ámbito de competencia-, a escuchar a los expertos para integrar sus aportaciones al dictamen que la Comisión someterá al Pleno del Senado.

Reforma al Conacyt y al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, en la LXIV Legislatura

Cornelio Martínez López¹

Marco Antonio García Pérez

Introducción

Al arranque de la LXIV Legislatura, la ciencia y la tecnología han ganado espacio en la agenda del Senado de la República.² Desde el inicio del primer periodo hasta la fecha, legisladores de distintos Grupos Parlamentarios han presentado iniciativas relacionadas con:

- 1) El esquema de financiamiento para los estudiantes de posgrado;
- 2) La incompatibilidad de las becas con el ejercicio profesional;
- 3) La constitucionalización del derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;
- 4) La inversión en actividades científicas, tecnológicas y de innovación como áreas prioritarias para el desarrollo nacional; y
- 5) La expedición de una Ley General en materia de ciencia, tecnología e innovación.

En noviembre de 2018 los Senadores Gilberto Herrera Ruiz y José Luis Pech Vázquez, del Grupo Parlamentario de Morena, presentaron una iniciativa que contempla reformas a la Ley de Ciencia y Tecnología, a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.³

Esta propuesta otorga al Estado la potestad para evaluar los programas de actividad científica; plantea un nuevo esquema de colaboración entre los agentes públicos y privados para la investigación científica y tecnológica, en inversión, ejecución y explotación de resultados; así como la irreductibilidad y progresividad en el presupuesto destinado a Instituciones de Educación Superior.

Adicionalmente, el Estado podría determinar y financiar líneas de investigación prioritarias con el sector productivo, cuyos resultados deben ser de utilidad pública y estar dirigidos a todos los niveles y sectores sociales.

En ese contexto, el 8 febrero de 2019, la Senadora Ana Lilia Rivera del Grupo Parlamentario de Morena presentó una iniciativa que plantea la reestructuración del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e

¹ Investigador "C" de la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Datos de contacto: (55) 5722-4800 extensión 2048, cornelio.martinez@senado.gob.mx.

² Véase: Martínez López, Cornelio, *Agendas legislativas de las coaliciones parlamentarias al inicio de la LXIV Legislatura: Antecedentes y convergencias*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2018. Disponible en: <https://goo.gl/GVs386>

³ Herrera Ruiz, Gilberto y Pech Vázquez, José Luis, *Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología, de la Ley del Impuesto sobre la Renta y de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, México, Senado de la República, 2018. Disponible en: <https://tinyurl.com/y6fnn6yn> Consultada: 18/02/2019.

Innovación. Esta iniciativa contempla cuatro reformas constitucionales a los artículos 3, 4, 28 y 73. En un segundo nivel, plantea la expedición de una Ley de Humanidades, Ciencias y Tecnologías, que sustituya a la Ley de Ciencia y Tecnología e integre en su capitulo a la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

También propone revisar a profundidad el Estatuto Orgánico y el Manual de Organización del Conacyt, para transformar al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), en el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt).

De aprobarse en los términos planteados, el Conahcyt se mantendría como un organismo público descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica, operativa y administrativa, que actuaría como entidad asesora del Ejecutivo Federal para articular la política de Estado en ciencia y tecnología.

Además, propone la revisión del *Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación* y el llamado Presupuesto Consolidado, para fortalecer diversas instancias como los Centros Públicos de Investigación.

Al respecto, distintas voces de la comunidad científica, la sociedad civil organizada y la iniciativa privada se han pronunciado por discutir en el formato de Parlamento Abierto la iniciativa planteada, toda vez que, de acuerdo con ellos, presenta carencias estructurales que pondrían en riesgo el camino de la producción científica en México.

En este trabajo se analiza el marco que rige el actual Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; los ejes rectores de las iniciativas que plantean una renovación sustantiva del Conacyt, de sus esquemas de financiamiento y su diseño organizativo. Finalmente, se sistematizan las impresiones de la comunidad científica, y las respuestas que han obtenido en el Senado de la República en el proceso de una posible renovación del Conacyt y a la investigación científica y humanista como motores del desarrollo nacional.

El Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI)

Por ciencia, tecnología e innovación se ha entendido “toda la actividad de generación de conocimiento original o aplicado, de innovación y de desarrollo tecnológico, proveniente de cualquier área de las ciencias físicas y naturales, o las sociales y las humanidades, sin distinción.”⁴

En México, el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), surgió en 1970 con la integración de instituciones públicas, privadas y del sector social, del ámbito académico y gremial. Un año más tarde, con la expedición de la Ley de Ciencia y Tecnología, el Instituto Nacional de la Investigación Científica se convirtió en el Conacyt. Organismo público descentralizado encargado de asesorar al Presidente de la República en la fijación, instrumentación, ejecución y evaluación de la política nacional de ciencia y tecnología.

Desde su creación hasta la fecha, se han impulsado dos grandes reformas para cambiar el paradigma científico en México: La primera se dio en 1999, con la creación de una Ley de Coordinación para promover

⁴ *Hacia la consolidación y desarrollo de políticas públicas en Ciencia, Tecnología e Innovación. Objetivo estratégico para una política de Estado 2018-2024*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 16. Disponible en: <http://www.dgcs.unam.mx/CTI-180822.pdf> Consultado: 20/02/2019.

el desarrollo científico y tecnológico; y la segunda ocurrió en 2002, cuando se promulgó una nueva Ley de Ciencia y Tecnología.

Ambas, como pilares del SNCTI, han fomentado la inclusión de especialistas para que el desarrollo científico se nutra de un enfoque sistemático, más amplio e incluyente, diverso y federalista, cuyos ejes rectores son:

- Establecer políticas de Estado que fortalezcan la cadena de educación, ciencia básica y aplicada, tecnología e innovación.
- Descentralizar las actividades científicas, tecnológicas y de innovación.
- Canalizar mayor financiamiento a la ciencia básica y aplicada, tecnología e innovación.
- Ampliar la inversión en infraestructura científica, tecnológica y de innovación.
- Evaluar los recursos públicos que se invierten en recursos humanos de alta calidad, y en tareas de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

El marco jurídico vigente establece que el Conacyt es el órgano encargado de vincular la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación, de la mano con procesos productivos para incrementar la productividad y la competitividad del Estado.

De acuerdo con este enfoque, el crecimiento económico se logra con el incremento de la productividad y la competitividad, donde la innovación es un factor de gran relevancia. Esta tarea, sin embargo, no se asume como una obligación del Estado, sino como una facultad de los particulares, por lo que el Gobierno estimula la innovación a través del financiamiento de proyectos a cargo de la iniciativa privada.⁵

El Conacyt es la entidad encargada del desarrollo de la ciencia y la tecnología a través del financiamiento de proyectos de investigación científica y tecnológica en diversas disciplinas, la descentralización de la investigación científica a través de la creación y el apoyo a los centros de investigación, el otorgamiento de becas para alumnos de posgrado, los estímulos económicos para investigadores, y el apoyo a instancias generadoras de ciencia y tecnología.⁶

Además, el Consejo acredita los programas de posgrado de distintas instituciones. Administra el Sistema Nacional de Investigaciones que tiene por objeto promover y fortalecer, a través de la evaluación, la calidad de la investigación científica y tecnológica, y la innovación que se produce en el país. Del Conacyt dependen 27 centros públicos agrupados en tres subsistemas:

- Ciencias Exactas y Naturales (10 centros)

⁵ A través del Programa de Estímulos Fiscales a la Investigación y Desarrollo de Tecnología (Efidt) se han otorgado créditos fiscales a inversionistas privados, que les permitían deducir impuestos siempre que invirtieran en investigación científica y tecnológica. Más adelante, con el Programa de Estímulos a la Innovación (PEI) se buscó la generación de nuevos y mejorados productos, procesos y servicios. Al respecto Véase Sánchez Jiménez, Arturo, "Conacyt beneficia a grandes empresas entre 2009 y 2017", *La Jornada*, 18 de enero de 2019. Disponible en: <https://tinyurl.com/y6b6r4hq> Consultado: 22/02/2019.

⁶ Laclette, Juan Pedro, "El Conacyt al final del actual sexenio", *Ciencia*, México, Julio-Septiembre de 2018, Vol. 69, No. 3., p. 85.

- Ciencias Sociales y Humanidades (8 centros)
- Desarrollo Tecnológico y Servicios (8 centros)

El Conacyt es la entidad asesora del Ejecutivo Federal, especializada en articular las políticas públicas del Gobierno Federal. El artículo 13 de su Ley Orgánica dispone que la canalización de recursos a programas, proyectos, estudios, investigaciones específicas, otorgamiento de becas en sus diferentes modalidades y cualquier otro apoyo o ayuda de carácter económico que convenga o proporcione, estará siempre sujeta a la celebración de un contrato o convenio, según sea el caso.

En lo correspondiente al estímulo a la ciencia y la tecnología en las empresas, el Conacyt administra una serie de fondos financieros de estímulo como el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (Reniecyt), a través del cual se ofrece financiamiento a proyectos de alto desarrollo técnico y tecnológico.

En ese sentido, una reorganización de todo el SNCTI y del Conacyt, en los términos que se ha venido planteando, implicaría la revisión y actualización de la normatividad vigente. Así, se tendrían que evaluar, además de los temas estructurales y de arquitectura legal y organizacional, los temas presupuestales, de revisión de programas, y de definición de facultades.

Todos estos elementos se relacionan con lo que la Dra. María Elena Álvarez-Buylla, actual directora del Conacyt ha llamado "una nueva visión de la ciencia (...) alejada del modelo neoliberal" fomentado en la Ley de Ciencia y Tecnología vigente.⁷

En términos generales, el Conacyt se rige por 25 normas. Una descripción del alcance y relación entre leyes generales y orgánicas, reglamentos, estatutos, bases de organización y reglas de operación, se puede presentar de la siguiente manera:

⁷ Hamel, Ranier Enrique, "El modelo neoliberal en las ciencias y la educación", *La Jornada*, México, 12 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://goo.gl/UbnjJm> Consultado: 25/02/2019.

Cuadro 1. Marco normativo vigente en materia de Ciencia y Tecnología a nivel federal

Leyes	Estatutos y Reglamentos	Manuales	Otros
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos			
Ley de Ciencia y Tecnología			
Ley Orgánica del Conacyt	Estatuto Orgánico del Conacyt	Manual de Organización del Conacyt	Bases de Organización y Funcionamiento del SIICYT Bases de Organización y Funcionamiento del SINECYT Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación Programa Institucional del Conacyt
			Relación única de normas del Conacyt
			Bases de funcionamiento de la Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología
	Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores		Reglas de Operación del Programa Sistema Nacional de Investigadores

Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados	Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados	Manual de Organización Específico de la Secretaría Ejecutiva de la CIBIOGEM	Reglas de Operación de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados
	Reglamento de Becas del Programa de Fomento, Formación y Consolidación de Capital Humano de Alto Nivel		Reglas de Operación del Programa de Becas de Posgrado y apoyos a la calidad
			Bases para la organización y funcionamiento del Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENIECYT)
	Reglamento del Comité Intersectorial para la Innovación		Reglas de Operación del Programa de Fomento Regional de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación
			Reglas de Operación del Programa de Fomento Sectorial de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación
			Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento de la Infraestructura Científica y Tecnológica

Fuente: Elaboración propia a partir de la normatividad vigente en materia de ciencia y tecnología. Disponible en: <https://goo.gl/uXPJSV>
Consultado 21/02/2019.

El proyecto de renovación del SNCTI y del Conacyt que la Dra. Álvarez-Buylla ha sostenido a partir de su documento *Plan de reestructuración estratégica del Conacyt para adecuarse al Proyecto Alternativo de Nación (2018-2024) presentado por Morena*, se bosqueja con su afirmación:

“Se fomentarán proyectos y planes con una clara visión de futuro, privilegiando a la ciencia pública y a los centros y universidades del país que la desarrollan, priorizando en todo momento la orientación de los avances del conocimiento para atender las problemáticas de los sectores más marginados”⁸

Esta orientación ha prevalecido en las dos iniciativas que se han presentado durante la LXIV Legislatura, que plantean una reforma estructural y orgánica del Conacyt, su método de abordaje de la ciencia, así como la asignación de fondos y estímulos económicos a cargo de la institución rectora en ciencia y tecnología.

Antecedentes en la LXIV Legislatura

En noviembre de 2018, los Senadores Gilberto Herrera Ruiz y José Luis Pech Vázquez, del Grupo Parlamentario de Morena, presentaron una iniciativa que contemplaba reformas a la Ley de Ciencia y Tecnología, a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.⁹

Esta iniciativa, que puede considerarse como el antecedente inmediato de la propuesta presentada en febrero por la Senadora Ana Lilia Rivera, pues comparte la inquietud en cuanto al fortalecimiento de los Centros Públicos de Investigación, la definición de líneas de investigación prioritarias para el Estado Mexicano, así como la reasignación de los fondos que otorga el Conacyt:

Esta propuesta contempla modificar los artículos 13, 20 al 25 de la Ley de Ciencia y Tecnología y añade un 13 bis. Entre los cambios, se reemplaza la obligación del Gobierno Federal: “apoyará la investigación científica” por “fomentará la actividad científica.”

Este cambio en la terminología implicaría una nueva carga para la Federación pues, de aprobarse en los términos planteados, la actividad científica no se reduciría al desarrollo de investigación, sino que obligaría a su implementación y permita una participación solidaria en la explotación de los resultados.

Esta propuesta añade la potestad del Estado para evaluar la efectividad de los programas para el fomento de la actividad científica, tecnológica y de innovación; también agrega la facultad de colaboración entre los agentes públicos y privados en la realización de actividades de investigación científica y tecnológica, en materia de inversión, ejecución y explotación de los resultados; También establece el carácter irreductible y progresivo para el presupuesto destinado a las Instituciones de Educación Superior.

⁸ Véase: Álvarez-Buylla Rocas, María Elena, *Plan de reestructuración estratégica del Conacyt para adecuarse al Proyecto Alternativo de Nación (2018-2024) presentado por Morena*, México, 2010, p. 16. Disponible en: <https://tinyurl.com/y6ayk8nt> Consultado: 28/02/2019.

⁹ Herrera Ruiz, Gilberto y Pech Vázquez, José Luis, *Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología, de la Ley del Impuesto sobre la Renta y de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, México, Senado de la República, 2018. Disponible en: <https://tinyurl.com/y6fnn6yn> Consultada: 19/02/2019.

La iniciativa contempla la obligación del Gobierno Federal de participar en el fortalecimiento institucional de los centros de investigación públicos, con independencia del apoyo brindado a las instancias educativas de nivel superior.

Por lo que hace a la transferencia del conocimiento, el Estado asume la carga para determinar y financiar líneas de investigación prioritarias con la participación del sector productivo, cuyos resultados deberán ser de utilidad pública y dirigidos a todos los niveles y sectores sociales.

Con esta iniciativa -se destaca en la misma- se abriría una ventana de oportunidad para la formación de recursos humanos a través del desarrollo de carreras científicas en los centros públicos de investigación, que serán financiadas a través de un sistema de becas.¹⁰

En materia de planeación presupuestaria, se establece la obligación del Estado de ejercer el control en la operación de los fondos, atendiendo los principios de irreductibilidad y progresividad referidos en la fracción IV.

Adicionalmente, se añade la obligación del sector público de contratar al menos un 10% de proveedores mexicanos para la prestación de servicios científicos y tecnológicos.

Para la ejecución de este programa, la SHCP y el Conacyt gestionarían el 1% del PIB en el Proyecto de Presupuesto de Egresos anual, de manera irreductible y progresiva.

En cuanto a la asignación de Fondos, la iniciativa contempla tres modalidades:

1) Fondos Conacyt;

- a) Institucionales: Serían constituidos y administrados a través de fideicomisos públicos, con reglas de operación propias, donde el fideicomitente será el Conacyt, y sólo podrán ser beneficiarios los centros de investigación públicos o privados que pertenezcan al Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (Reniecyt).
- b) Multisectoriales: Serían aquellos fideicomisos públicos que se constituyan a partir de convenios de las Secretarías de Estado con el Conacyt, donde el fideicomitente será distinto en cada caso, y el fiduciario sólo podrá ser un centro público de investigación. Sus reglas de operación deberán inscribirse en el Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica y Tecnológica (SIICYT).
- c) Mixtos: Serían aquellos que se convengan con los gobiernos de las entidades federativas y gobiernos municipales, administrados a través de fideicomisos públicos, en los que los fideicomitentes serán las partes de dichos convenios y los beneficiarios serán los centros de investigación públicos o privados que pertenezcan al Reniecyt.

2) Fondos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico:

Serían recursos ejercidos a través de un fideicomiso público, donde únicamente podrá ser fideicomitente y beneficiario (simultáneamente) el respectivo Centro Público de Investigación.

3) Fondos en materia energética:

- a) Fondo Sectorial Conacyt – Secretaría de Energía – Hidrocarburos

¹⁰ Ídem, p. 14.

- b) Fondo Sectorial Conacyt – Secretaría de Energía – Sustentabilidad Energética
- c) Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Instituto Mexicano del Petróleo

Todos estos fondos serían administrados a través de un fideicomiso público, donde el fideicomitente y beneficiario sería el Centro Público de Investigación que lo hubiere constituido con recursos autogenerados. Las reglas de operación de estos fondos serán determinados por los propios Centros Públicos de Investigación.

La iniciativa de Ley de Humanidades, Ciencias y Tecnologías

El 8 de febrero de 2017, durante el segundo periodo ordinario de la LXIV Legislatura, la Senadora Ana Lilia Rivera del Grupo Parlamentario de Morena, presentó una iniciativa para expedir la Ley de Humanidades, Ciencias y Tecnologías.¹¹

La intención de la iniciativa, de acuerdo con su exposición de motivos, es dar un giro a la política de Estado respecto a las ciencias en un nuevo sentido: “hacer investigación no para su vinculación con el sector privado, sino para los intereses sociales de largo plazo”¹². En este nuevo esquema, se fomentaría prioritariamente la investigación para el desarrollo nacional a largo plazo, cuyos alcances impacten directamente en los problemas sociales.

Este propósito es consistente con “fomentar la soberanía científica, donde la tecnología y la innovación no tengan como objeto principal la vinculación con sector privado ni se constituyan como piedra angular para la competitividad”¹³.

Así, la iniciativa busca modernizar el marco normativo de las humanidades, la ciencia, la tecnología e innovación. Como parte de sus objetivos destaca:

- 1) La abrogación de la Ley de Ciencia y Tecnología y la Ley Orgánica del Conacyt;
- 2) La creación del Conahcyt como organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que gozará de autonomía técnica, operativa y administrativa;
- 3) La determinación de que el Conahcyt:
 - i) Coordinará el sector de humanidades, ciencias y tecnologías;
 - ii) Será el rector del Sistema Nacional en la materia;
 - iii) Fungirá como entidad asesora del Presidente de la República y de las dependencias y entidades federales en materia de investigación y desarrollo tecnológico; y,
 - iv) Será responsable de formular y coordinador políticas relativas a la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados;

¹¹ Rivera, Ana Lilia, “Iniciativa mediante la cual se expide la Ley de Humanidades, Ciencias y Tecnologías y se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados”. Disponible en: <https://tinyurl.com/yy7jrer2> Consultada: 20/02/2019.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

- 4) La definición de la estructura orgánica del Conahcyt;
- 5) Los mecanismos para el fomento y apoyo a la investigación y el desarrollo tecnológico nacional;
- 6) La determinación de que el presupuesto federal (en lo relativo a investigación y desarrollo tecnológico) se destinará preponderantemente a los programas del ramo 38, que corresponderá al Conahcyt ;
- 7) La constitución de dos tipos de fondos, unos a cargo del CONAHCYT y otros a cargo de los Centros Públicos de Investigación (CPI);
- 8) La definición de los CPI como entidades paraestatales que tengan como finalidad realizar actividades de investigación y desarrollo tecnológico;
- 9) La determinación para que el Conahcyt diseñe e impulse una estrategia nacional para democratizar la información que fortalezca las capacidades del país; y,
- 10) La sustitución de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM) por el Conahcyt.

Algunos puntos de la iniciativa que han causado preocupación en la comunidad científica son la desaparición de órganos consultivos, el impulso a un proceso de centralización; y la definición en cuestiones de bioseguridad, que actualmente son manejadas a través de una comisión intersecretarial y que, con esta iniciativa, serían absorbidas por el Conahcyt.

Además, existe otro debate sobre si el Estado debe hacer transferencias al sector privado para estimular la investigación en ciencia, el desarrollo de tecnología e innovación, o si el Estado no debería tener injerencia en este sentido.¹⁴

Cuadro 2. Ejes rectores del marco normativo en materia de Ciencia y Tecnología

Ley de Ciencia y Tecnología vigente	Ley de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Propuesta)
La administración de apoyos a la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación.	El entendimiento crítico de la dinámica económica que coloca a la innovación por encima del interés público y los derechos humanos.
La transferencia de conocimiento de las instancias productoras a los entes demandantes de tecnología.	La consideración de las humanidades, las ciencias y las tecnologías como propulsores del desarrollo integral del país y la consecución del bienestar social.

Fuente: Elaboración propia a partir de las exposiciones de motivos de la Ley vigente y de la propuesta de reforma del GPMorena.

¹⁴ Arellano, Silvia, “Senado abrirá audiencias públicas para revisar nueva política de ciencia”, *Milenio. Diario*, México, 15 de febrero de 2019. Disponible en: <https://goo.gl/V7fCxH> Consultado: 16/02/2019.

En términos generales, la propuesta contempla un replanteamiento estructural del actual Conacyt, donde destaca la desaparición de los órganos consultivos en los que está involucrada la comunidad científica y académica. El dictamen justifica la decisión asegurando que hay "proliferación de instancias de consulta". Entre ellas, los órganos en donde se toman las opiniones de las universidades, centros de investigación y academias. A saber:

"Persiste la duplicidad de funciones y el consiguiente gasto irracional de recursos públicos (...), (Además) se hace evidente la ausencia de espacios de participación plurales, transparentes y abiertos en el sector".

En este proceso de centralización de funciones a través de la Junta de Gobierno del nuevo Conahcyt, el ordenamiento propuesto gira en torno a los siguientes ejes:

1. La renovación integral del marco jurídico (constitucional, legislativo y administrativo) del sector y el diseño institucional del Sistema Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (SNHCyT).
2. El reconocimiento del carácter estratégico y transversal del conocimiento y sus aplicaciones prácticas en la toma de decisiones sobre asuntos públicos.
3. La orientación de las actividades de investigación y desarrollo tecnológico hacia la consolidación del SNHCyT para alcanzar un desarrollo nacional integral: económico, social y sustentable, donde rija el beneficio social, particularmente en cuanto al logro de objetivos claves para el sector:
 - a) La generación de conocimientos socialmente necesarios.
 - b) La independencia tecnológica del país, como bases para el desarrollo de auténticas fuerzas productivas nacionales.

Adicionalmente, plantea la desaparición de los siguientes cuerpos colegiados que hoy toman parte en la conformación de la Política de Estado en materia de Ciencia y Tecnología. A saber:

- El Foro Consultivo Científico y Tecnológico
- El Consejo Consultivo de Ciencias
- Comité Intersectorial para la Innovación
- La Coordinación de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Oficina de la Presidencia de la República
- La Conferencia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
- El Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación
- Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados
- Red Nacional de Grupos y Centros de Investigación
- Conferencia Nacional de Ciencia
- Consejo General de Investigación Científica

- Se elimina la participación de todos los demás actores no gubernamentales que integran el Consejo General

Todas las funciones desarrolladas por estos órganos consultivos serían elaboradas por la Junta de Gobierno y el Consejo General de Ciencias, Tecnología e Innovación del nuevo Conahcyt. De esta forma, el Conahcyt se convertiría en el único órgano de consulta para asesorar a todos los poderes de la federación y a todos los órdenes de gobierno en materia de generación del conocimiento.

La discusión pública en torno al nuevo SNHCyT

El 19 de febrero de 2019, Francisco Báez Rodríguez, director editorial del Diario *Crónica* publicó un artículo señalando que:

“La iniciativa de Ley de Humanidades, Ciencia y Tecnología ha sido mal vista por los investigadores del país, y con razón. Esta ley refuerza de manera muy abierta la centralización en la toma de decisiones. En vez de hacerlo de manera colegiada, pretende la instalación de un Consejo Nacional, que en realidad es estrictamente gubernamental, para regir ciencia, tecnología y también las humanidades.”¹⁵

Por su parte, José Franco, exdirector del Foro Consultivo, Científico y Tecnológico (FCCyT), expresó que: “para que tenga sentido cualquier cambio a la ley, se requiere del consenso de aquellos grupos que serán afectados. Éste no es el caso, lo cual la convierte en una propuesta muy poco acabada”.¹⁶

Paralelamente, el propio FCCyT en su comunicado difundido el 11 de febrero de 2019, se pronunció sobre la iniciativa referida como un retroceso, en los siguientes términos:¹⁷

- “La propuesta centraliza y concentra la toma de decisiones del sistema de CTI en el Conahcyt.
- En relación a los Centros Públicos de Investigación (CPIs), en la propuesta se puede decretar su desaparición como CPIs a juicio unilateral de la JG de Conahcyt.
- La propuesta implica la desaparición de organismos existentes para la definición de política y consultas en materia de generación de conocimiento.
- La definición de proyectos estratégicos está sujeta a la determinación de la DG de Conahcyt, sin retroalimentación de la comunidad científica y tecnológica responsable de llevarlos a cabo.
- Falta consulta con la comunidad de ciencia, tecnología e innovación”.

¹⁵ Báez Rodríguez, Francisco, “El bodrio de la Ley de Ciencia”, *Crónica*, México, 19 de febrero de 2019. Disponible en: <https://tinyurl.com/y6jeksdt> Consultado: 19/02/2019.

¹⁶ Torres Cruz, Isaac, “Iniciativa de Ley de Ciencia no tiene consenso de la comunidad científica”, *Crónica*, México, 12 de febrero de 2019. Disponible en: <https://tinyurl.com/y3am6vh8> Consultado: 15/02/2019

¹⁷ *El Foro Consultivo Científico y Tecnológico, por conducto de su Mesa Directiva, se pronuncia sobre la iniciativa de Ley de Humanidades, Ciencias y Tecnologías presentada por la Senadora Ana Lilia Rivera*, México, 11 de febrero de 2019. Disponible en: <https://tinyurl.com/y5zrcxle> Consultado: 19/02/2019.

En el mismo sentido, el Dr. Raúl Rojas González, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III, expresó que:

“La oportunidad que tiene el país es la de avanzar hacia un verdadero sistema multifactorial de investigación en México. El camino es el opuesto al de concentrar todo el poder en una sola agencia, ya sea CONACYT o cualquier otra. CONACYT (o CONAHCYT) puede mantener su labor de manejar el sistema de becas y financiamiento a proyectos de investigación, y puede coordinar los repositorios nacionales de investigación. Pero debería transferir la promoción de la ciencia a las Academias, la asesoría del poder legislativo al FCCyT y del Poder Ejecutivo al CCC”.¹⁸

Adicionalmente, el economista Juan Carlos Moreno Brid mencionó que la iniciativa:¹⁹

- “Representa una amenaza a la libertad de investigación subordinándola a las necesidades sociales prioritarias.
- Atenta contra el federalismo al eliminar todos los instrumentos inexistentes para la distribución equitativa del gasto público en función de las necesidades estatales y demandas regionales.
- Desaparece contrapesos democráticos.
- Dota al Conacyt de poderes extraordinarios para suspender o cancelar proyectos o actividades de investigación o desarrollo tecnológico”.

Por su parte, el Dr. William Lee, Coordinador de Investigación Científica de la UNAM, planteó que la iniciativa:

“No solo lo centraliza sino que editaría los procesos de consulta que existen con otras entidades, instituciones y agrupaciones académicas y de educación superior que están involucradas en los procesos de decisión, en la definición de prioridades, de proyectos y líneas de investigación. Así no es como se hace la investigación (...) No se hace así en ningún lugar del mundo, y la razón es porque no funciona”.²⁰

Ante las múltiples reacciones, el Senador Ricardo Monreal, Coordinador del Grupo Parlamentario de Morena y presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, aseguró que “jamás realizaremos ningún cambio legislativo que afecte la política científica. Vamos a tomar en cuenta la opinión de todos, porque la ciencia, la tecnología y la innovación son los motores de desarrollo para la nación”.²¹

¹⁸ González Rojas, Raúl, *Oportunidades perdidas. Un comentario a la iniciativa de Ley de Humanidades, Ciencias y Tecnologías*, México, 15 de febrero de 2019. Disponible en: <https://tinyurl.com/yxlxczdy> Consultado: 15/02/2019.

¹⁹ Moreno Brid, Juan Carlos, *Cinco razones para no aceptar el decreto de modificación a la Ley de Ciencia y Tecnología del 2002*, México, 9 de febrero de 2019. Disponible en: <https://tinyurl.com/y6xr9gzl> Consultado: 09/02/2019.

²⁰ “La iniciativa de Ley en CyT es inadecuada, pues la generación de conocimiento no se hace por decreto: William Lee”, *Investigación y Desarrollo*, México, 15 de febrero de 2019. Disponible en: <https://goo.gl/bhe6Rn> Consultado: 16/02/2019.

²¹ Alcántara, Suzzete, “No habrá cambios a Ley de Ciencia y Tecnología sin consultar a expertos: Monreal”, *El Universal*, México, 17 de febrero de 2019. Disponible en: <https://tinyurl.com/yynlmffw> Consultado: 17/02/2019.

Días más tarde, Ana Lilia Rivera, Senadora de Morena y autora de la ley, señaló que tan pronto la iniciativa se turne a comisiones, enviarán una carta a las asociaciones científicas para participar en el debate.²²

En tanto, la Senadora Beatriz Paredes, presidenta de la Comisión de Ciencia y Tecnología del Senado, informó que se abrirán foros de discusión y de análisis con especialistas, para escuchar la opinión de la comunidad científica y de la sociedad en general.²³

En días más recientes, la Dra. Álvarez-Buylla, directora del Conacyt, señaló que:

“(Hicimos) algunas propuestas que le fueron presentadas al asesor jurídico de la Presidencia de la República, pero la iniciativa ante el Senado nos sorprendió porque no se propone como parte de la agenda legislativa del Presidente. Creo que ésta o cualquier propuesta debe abrirse a un diálogo muy profundo, argumentado y de todos los sectores. El Presidente y yo no queremos ni centralizar ni acaparar, sólo buscamos hacer más eficiente, eficaz y coordinado el sistema de ciencia y tecnología”.²⁴

Finalmente, las palabras del Dr. Pedro Salazar Ugarte, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: “La iniciativa -todavía- es sólo eso: una propuesta legislativa que debe ser objeto de análisis, discusión y ajustes. Incluso podría ser sustituida en su totalidad. Así que las legítimas inquietudes que ha generado en la comunidad científica aún pueden encontrar un cauce constructivo”.²⁵

Consideraciones finales

El interés en el Senado de la República por actualizar el marco normativo de la ciencia, la tecnología y la innovación se ha expresado al ubicar estos temas como parte de la agenda legislativa y con la presentación de diversas iniciativas a lo largo del primer año de la LXIV Legislatura.

Hasta ahora, dos propuestas de Morena comparten la visión de que la ciencia y tecnología deben ser motores del desarrollo nacional, por lo que el Conacyt, como órgano encargado de diseñar la política de Estado en la materia, requiere fortalecer sus capacidades institucionales para estar a la altura de los nuevos desafíos y necesidades ciudadanas.

La discusión pública que se ha abierto en la materia es muestra de que relevantes sectores de la sociedad están atentas al trabajo legislativo del Senado de la República y que precisan una nueva dinámica de interacción con sus representantes.

Al momento, ambas iniciativas fueron turnadas a las Comisiones de Ciencia y Tecnología y Estudios Legislativos, Primera, instancias en que serían dictaminadas a través de un proceso abierto, que contemple las posturas de los actores involucrados en la materia.

²² “Senadora de Morena pide a científicos que se serenen”, *El Universal*, México, 18 de febrero de 2019. Disponible en: <https://tinyurl.com/y57sgs49> Consultado: 18/02/2019.

²³ “Anuncia Beatriz Paredes foros para debatir propuesta de reforma a Conacyt”, *Senado de la República*, México, 15 de febrero de 2019. Disponible en: <https://tinyurl.com/y4krmqyx> Consultado: 15/02/2019.

²⁴ Poy Solano, Laura, “La ciencia debe dar resultados a la sociedad”, *La Jornada*, México, 24 de febrero de 2019. Disponible en: <https://goo.gl/j44LkF> Consultado: 24/02/2019.

²⁵ Salazar Ugarte, Pedro, “La judicialización de lo científico”, *El Financiero*, México, 20 de febrero de 2019. Disponible en: <https://tinyurl.com/yy9fgkme> Consultado: 20/02/2019.

Elaborado el dictamen, éste sería votado por el Pleno y, de ser aprobado, se someterá a la valoración de la Cámara de Diputados que, de ratificar la minuta en todos sus términos, enviaría la iniciativa a los Congresos locales donde, por implicar reformas constitucionales, deberá obtener una votación favorable en más de la mitad de las Entidades Federativas.

Referencias

- ALCÁNTARA, Suzzete, “No habrá cambios a Ley de Ciencia y Tecnología sin consultar a expertos: Monreal”, *El Universal*, México, 17 de febrero de 2019.
- ÁLVAREZ-BUYLLA ROCES, María Elena, *Plan de reestructuración estratégica del Conacyt para adecuarse al Proyecto Alternativo de Nación (2018-2024) presentado por Morena*, México, 2010.
- BÁEZ RODRÍGUEZ, Francisco, “El bodrio de la Ley de Ciencia”, *Crónica*, México, 19 de febrero de 2019. Disponible en: <https://tinyurl.com/y6jeksdt>.
- GONZÁLEZ ROJAS, Raúl, Oportunidades perdidas. Un comentario a la iniciativa de Ley de Humanidades, Ciencias y Tecnologías, México, 15 de febrero de 2019.
- HERNÁNDEZ RUIZ, Imelda *Hacia la consolidación y desarrollo de políticas públicas en Ciencia, Tecnología e Innovación. Objetivo estratégico para una política de Estado 2018-2024*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <http://www.dgcs.unam.mx/CTI-180822.pdf>
- LACLETTE, Juan Pedro, “El Conacyt al final del actual sexenio”, *Ciencia*, México, Julio-Septiembre de 2018, Vol. 69, No. 3, p. 85.
- MORENO BRID, Juan Carlos, *Cinco razones para no aceptar el decreto de modificación a la Ley de Ciencia y Tecnología del 2002*, México, 9 de febrero de 2019.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, “La judicialización de lo científico”, *El Financiero*, México, 20 de febrero de 2019.
- SÁNCHEZ JIMÉNEZ, Arturo, “Conacyt beneficia a grandes empresas entre 2009 y 2017”, *La Jornada*, 18 de enero de 2019.
- TORRES CRUZ, Isaac, “Iniciativa de Ley de Ciencia no tiene consenso de la comunidad científica”, *Crónica*, México, 12 de febrero de 2019.
- VV. AA. *El Foro Consultivo Científico y Tecnológico, por conducto de su Mesa Directiva, se pronuncia sobre la iniciativa de Ley de Humanidades, Ciencias y Tecnologías presentada por la Senadora Ana Lilia Rivera*, México, 11 de febrero de 2019.

Reforma al Conacyt y al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, en la LXIV Legislatura

Cornelio Martínez López

Marco Antonio García Pérez

Cómo citar este documento:

Martínez López Cornelio; García Pérez, Marco Antonio "Reforma al Conacyt y al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, en la LXIV Legislatura", Mirada Legislativa No. 168, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 17p.

Mirada Legislativa, es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario

Números anteriores de la serie:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1871>

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet
del Instituto Belisario Domínguez:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1871>

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse
a la Dirección General de Análisis Legislativo, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 4831

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México
Distribución gratuita. Impreso en México.



El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El desarrollo de las funciones y actividades del Instituto se sujeta a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia.