



www.redprociencia.mx

procienciamx.contacto@gmail.com
RedProcienciaMx

RedProcienciaMx
[redprocienciamx](#)
Red ProcienciaMx

21 de diciembre de 2022

Posicionamiento crítico ante la iniciativa de Ley General de Humanidades, Ciencias, Tecnología e Innovación

Después de un largo retraso, una iniciativa de Ley de Ciencia, denominada Ley General en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación (HCTI) ha sido finalmente ingresada por parte del Ejecutivo a la Cámara de Diputados para su discusión. Esta se une a otras cuatro iniciativas que han sido presentadas desde 2019 en esta cámara y en el Senado, incluida la de la Red ProcienciaMx. La modificación a la fracción V del artículo 3º de la Constitución en 2019 abrió las puertas para avanzar hacia una ley general y moderna que impulse el desarrollo científico y lo acerque a la sociedad.

V. Toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica. El Estado apoyará la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica, y garantizará el acceso abierto a la información que derive de ella, para lo cual deberá proveer recursos y estímulos suficientes, conforme a las bases de coordinación, vinculación y participación que establezcan las leyes en la materia; además alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

Sin embargo, la iniciativa presidencial recientemente presentada no corresponde a los alcances establecidos por la Constitución para una Ley General y parece retornar al pasado en lugar de proporcionar el marco legal para avanzar hacia un futuro mejor.

Una primera revisión del texto pone de manifiesto que, pese a que se han escuchado algunas voces de las comunidades y consecuentemente hecho algunos cambios al proyecto inicial, estos finalmente han sido menores, y los problemas señalados desde el 12 de mayo de este año por Prociencia, siguen presentes. A continuación se enumeran los puntos nodales críticos.

- 1. La iniciativa excede los alcances establecidos por la Constitución para una Ley General.**
- 2. La iniciativa en materia de HCTI no contempla instrumentos de apoyo a la investigación, no incorpora en sus prioridades a la ciencia básica y de frontera, y afecta a la libertad académica.**
- 3. La distribución de competencias es incompleta, lo cual pone en evidencia la alta centralización del sistema e ignora el pacto federal.**

4. **Los principios de la ley general de CTI que deberían estar basados en los derechos consagrados en la Constitución no se abordan de forma consistente.**
5. **La iniciativa HCTI no propone un sistema de gobernanza en el que participen todos los sectores involucrados.**
6. **La iniciativa elimina drásticamente la autonomía de los Centros Públicos de Investigación y los convierte en organismos al servicio del gobierno.**
7. **La iniciativa no especifica el monto del financiamiento que el Estado deberá asignar a las actividades de ciencia y tecnología ni establece mecanismos de transparencia para su seguimiento.**
8. **La iniciativa no incluye de manera igualitaria a todas las instituciones en donde se produce conocimiento científico y tecnológico.**
9. **La iniciativa es ambigua respecto a los Derechos de Propiedad Intelectual y no respeta cabalmente los derechos de los inventores y los creadores.**

1. La iniciativa excede los alcances establecidos por la Constitución para una Ley General.

- A. La Constitución establece que la ley debe contener las bases de coordinación, pero no asignar facultades legislativas a las soberanías estatales. La iniciativa de Ley General en materia de HCTI se excede al establecer facultades y lineamientos para los congresos de los estados y los ayuntamientos (referidos en la iniciativa como municipios).
- B. La Ley de CTI solamente podrá considerarse reglamentaria de la Constitución en los aspectos que expresamente establece la misma. Dado que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) no es un órgano constitucional, todo lo referente al mismo no es reglamentario de la Constitución. La Ley Orgánica del CONACYT y la Ley de CTI son de naturaleza distinta, por lo que no pueden ni deben fusionarse, como lo hace la iniciativa en materia de HCTI presentada.

2. La iniciativa en materia de HCTI no contempla instrumentos de apoyo a la investigación, no incorpora en sus prioridades a la ciencia básica y de frontera, y afecta a la libertad académica.

La fracción V del artículo tercero de la Constitución mandata hacer una ley de apoyo a la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica en la que se especifiquen los mecanismos para proveer recursos y estímulos suficientes de acuerdo con bases de coordinación, vinculación y participación. La iniciativa no define los instrumentos de fomento. El único programa de fomento al que se refiere es el Pronaces, pero no es claro cómo opera. No hay un sustituto de los fondos de apoyo a la ciencia, que desaparecieron en 2020. Cuando prioriza la asignación de los posibles recursos excluye a la ciencia básica y de frontera, lo cual coarta a la libertad académica para definir los temas de investigación.

3. La distribución de competencias es incompleta, lo cual pone en evidencia la alta centralización del sistema e ignora el pacto federal.

En contra de lo propuesto por la fracción V, en la Iniciativa de ley general en materia de HCTI se contempla una administración de todo el sistema nacional de CTI centralizada en el CONACYT. Todas las decisiones, de corto y largo plazo, se toman en la Junta de Gobierno de CONACYT. En esta se decide la Agenda Nacional, con base en la cual se estructura la política pública de HCTI. Esta

Junta es dirigida por la persona que ocupa la Dirección General de CONACYT y en ella participan representantes de 13 Secretarías de Estado, que no tienen que ser los Secretarios de Estado. No hay participación de los órdenes de gobiernos estatal y municipal ni de la academia, el sector social y el sector privado. La persona que ocupa la Dirección General de CONACYT tiene la facultad de invitar a discreción a 6 representantes de la comunidad y de los sectores social y privado.

Esto representa un atropello a las voces autónomas de las comunidades y en particular, al federalismo. En la iniciativa propuesta los gobiernos estatal y municipal solo se limitan a opinar, participar o colaborar en la política pública, dejando a CONACYT la función decisoria. Por la falta de consideración del pacto federal, la iniciativa no cumple con el mandato constitucional. Esta concentración de la toma de decisiones significa un retroceso autoritario respecto al órgano existente en la ley de Ciencia y Tecnología vigente, que es el Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación, donde participan el Presidente de la República y los titulares de varias Secretarías de Estado, así como representantes de los gobiernos estatales, la academia y el sector privado.

4. Los principios de la ley general de CTI que deberían estar basados en los derechos consagrados en la Constitución no se abordan de forma consistente.

El inciso V del artículo tercero constitucional establece: “Toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica”. En su lugar el anteproyecto enuncia un derecho humano a la ciencia que no está definido en la Constitución y propone un conjunto de principios que, o no emanan de la Constitución, o son incluidos de forma distorsionada. Ese es el caso de la perspectiva de género donde sólo se usa un lenguaje incluyente pero no se promueve la igualdad mediante acciones afirmativas. De la misma manera, agrega conceptos que no se definen y principios relativos a las actividades de HCTI que deberían ser, en todo caso, establecidos y consensados mediante la participación de los involucrados. Entre ellos: el “diálogo de saberes”, la “producción horizontal y transversal del conocimiento”, y el “trabajo colaborativo”.

Se advierte, por otro lado la ausencia de principios constitucionales (Artículos 1, 2 y 3) que deberían estar incluidos en una ley general de CTI, como:

- a) La obligación de las autoridades “de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (...)”,
- b) El compromiso de evitar todo tipo de discriminación;
- c) El considerar a la Nación como una entidad pluricultural;
- d) La promoción de la igualdad sustantiva;
- e) La ya mencionada perspectiva de género; y
- f) El fortalecimiento del aprecio y respeto por la naturaleza, la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de las familias, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos.

5. La iniciativa HCTI no propone un sistema de gobernanza en el que participen todos los sectores involucrados.

La colaboración entre actores diversos en la toma de decisiones es característica de las democracias modernas y no se agota en el voto periódico para elegir autoridades (Observación 25 del Comité de Derechos Humanos de la ONU al Pacto internacional de derechos civiles y políticos de las Naciones Unidas, 1996). Supone el establecimiento de mecanismos de participación incluyentes y con capacidad de influir sobre aquellos asuntos que conciernen a las partes involucradas.

La iniciativa presidencial de Ley general en materia de HCTI menciona repetidamente el concepto de “participación”, pero no lo incluye en sus principios. Ignora el derecho a la participación pública al no incorporarlo ni en los órganos de formulación de las políticas ni en los respectivos órganos consultivos. Las comunidades científicas, tecnológicas y de innovación requieren de espacios de expresión y participación independientes en los que se respete la libertad de pensamiento, para establecer un diálogo que permita construir una agenda vinculante, en concordancia con los avances de la CTI.

Asimismo, la iniciativa desconoce la corresponsabilidad de las instituciones y organizaciones que realizan las actividades de CTI. Si bien se reconoce la autonomía otorgada por ley a un conjunto de Instituciones de Educación Superior y se señala que se va a interactuar con ellas, todo el apoyo a la CTI queda bajo la decisión exclusiva de CONACYT y su Junta de Gobierno. No se respeta la autonomía de las Instituciones de Educación Superior al no permitir que ellas intervengan en el diseño y la implementación de actividades, reglas y medidas de política de CTI. Las principales organizaciones e instituciones generadoras de productos y resultados relevantes deberían ser incluidas en el texto de la ley junto con la precisión del compromiso que todas deben asumir.

6. La iniciativa elimina drásticamente la autonomía de los Centros Públicos de Investigación y los convierte en organismos al servicio del gobierno.

La iniciativa de ley reconoce la “autonomía técnica y de gestión” de los CPI a nivel discursivo, pero en los hechos, la desaparece completamente.

1. Los Directores Generales de cada Centro Público de Investigación (CPI) serán designados por el o la titular de la dependencia o entidad coordinadora del sector, al igual que los integrantes del Comité Externo de Evaluación.
2. Las facultades previstas en esta ley para las Direcciones Generales de cada CPI no están delimitadas.
3. Los Consejos Consultivos Internos o equivalentes, solo tienen por objeto opinar sobre asuntos académicos, institucionales y laborales que les consulte la persona titular de la Dirección General, así como sobre proyectos que involucren Estatutos de Personal y Lineamientos de Estímulos.
4. Si bien añade la existencia de Asambleas de Personal de los Centros Públicos, les otorga a estas una naturaleza meramente consultiva.

Por lo anterior, en un diseño vertical, los CPI quedan subordinados al CONACYT y a la Junta de Gobierno que está bajo su control. Adicionalmente, los programas Institucionales de los CPI estarán alineados a los objetivos del programa sectorial respectivo, regido bajo la “Agenda Nacional”. Si a eso se le añade que los investigadores e investigadoras serán considerados como funcionarios públicos, queda seriamente vulnerada la libertad de Investigación (básica o de frontera), y se pierde una oportunidad invaluable para dotar de una real autonomía a los CPI, equivalente a la que gozan las Universidades e Institutos autónomos.

De hecho, la normatividad de los CPI parece fuera de lugar en una Ley General de HCTI. Debería haber una Ley de CPI que estableciera un diseño institucional y de financiamiento congruente con los distintos aspectos de la autonomía y con los instrumentos jurídicos específicos de cada centro en forma tal que les permita desempeñar cabalmente sus funciones de investigación, docencia, extensión y vinculación.

Los mecanismos de ingreso y evaluación de los centros y de su personal académico deben responder

a estándares académicos y a procesos y procedimientos acordes con los objetivos y modalidades de investigación de cada centro, y no pretender su armonización normativa en centros que, por su origen e instrumento jurídico de creación, tienen objetivos académicos y de investigación muy diferentes. CONACYT debe tener funciones de coordinación, no de dirección, del Sistema de CPI de carácter federal.

7. La iniciativa no especifica el monto del financiamiento que el Estado deberá asignar a las actividades de ciencia y tecnología ni establece mecanismos de transparencia para su seguimiento.

La iniciativa en materia de HCTI representa un retroceso respecto a la ley vigente que establecía un compromiso anual del 1% del PIB. Si bien esto nunca fue cumplido a cabalidad, la iniciativa actual elimina cualquier compromiso presupuestal por parte del Estado. Ello, cuando además desde 2021 fueron suprimidos los fondos multianuales que permitían la continuidad de proyectos de largo aliento.

Una ley de apoyo a la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica sin un compromiso financiero estable no cumple con un requisito mínimo de viabilidad. La ausencia de dicho requisito pone en riesgo entre otros: el financiamiento de proyectos, las becas de posgrado, las estancias posdoctorales y los apoyos al programa de cátedras, hoy conocido como investigadores por México.

Es necesario asegurar un ingreso estable, suficiente y progresivo de las actividades de CTI, que incluya un porcentaje del PIB y una asignación multianual del financiamiento. Asimismo, se requiere priorizar un enfoque transversal de la CTI para evitar la concentración presupuestal en un solo ramo, y estipular la evaluación de los recursos asignados por parte de una comisión de pares.

8. La iniciativa no incluye de manera igualitaria a todas las instituciones en donde se produce conocimiento científico y tecnológico.

Las comunidades científicas, tecnológicas y de innovación operan como redes transversales que generan sinergias al sumar infraestructura de laboratorios, programas académicos, investigadores y redes internacionales de instituciones públicas y privadas. La vinculación de estas redes con empresas de base tecnológica, sistemas-producto agropecuarios, clústeres industriales y cadenas de suministro construyen un sólido ecosistema para la innovación y la solución de problemas nacionales. La transformación de un número creciente de universidades particulares en instituciones de investigación es uno de los desarrollos importantes de los últimos años que se debe impulsar en beneficio del ecosistema nacional de innovación. La iniciativa en materia de HCTI discrimina a investigadores, estudiantes y proyectos de instituciones educativas y centros de investigación particulares con lo cual afecta los derechos humanos de un importante sector de la comunidad de CTI.

9. La iniciativa es ambigua respecto a los Derechos de Propiedad Intelectual y no respeta cabalmente los derechos de los inventores y los creadores.

La iniciativa establece que los derechos de autor y propiedad industrial financiados con recursos públicos a través del CONACYT deberán redundar y reservarse para el bienestar del pueblo de México. Sin embargo, los tratados internacionales y la legislación nacional en la materia no establecen reglas para la distribución de los derechos de propiedad industrial, por lo que no hay

disposiciones para hacer que esos derechos redunden y se reserven para el bienestar del pueblo.

La iniciativa es confuso en la interpretación del derecho patrimonial y el derecho intelectual. Al plantear la opción de que CONACYT sea cotitular en los resultados de los proyectos en cuyo financiamiento participa, no reconoce que las instituciones en donde se alojan los inventores y creadores aportan su infraestructura, recursos materiales y humanos, además de ser las generadoras de los conceptos, métodos, ensayos, procesos y prototipos que constituyen la actividad intelectual. La distribución de los derechos patrimoniales se debe hacer entonces en proporción a esa aportación. Para que el CONACYT asuma derechos de propiedad requiere de figuras jurídicas y técnicas especializadas en materia de transferencia de tecnología, con atribuciones y obligaciones claras y conceptualmente bien definidas. Al carecer de esto, los derechos deberían ser administrados por las instituciones o personas beneficiarias de los apoyos.