

Jueves 9 de noviembre de 2017

Ciencia y tecnología: Naufragio de una promesa

En términos prácticos, el tiempo de los planes y los propósitos de esta administración ya fue. Este último año será para librar de la mejor forma el huracán electoral, categoría cinco, que ya está aquí y, tal vez, hacer algún acto de prestidigitación con los números de un presupuesto sumamente austero que deberá quedar aprobado la semana próxima. Este gabinete será juzgado por las cuentas que entregue al terminar su ejercicio, pero sobre todo por lo que hizo o dejó de hacer en los primeros años, cuando tenía los instrumentos a su disposición y las capacidades plenas. En el caso del sector científico y tecnológico, no tiene caso machacar que se incumplirá la meta de alcanzar el 1 por ciento respecto al PIB, a pesar de que está firmada por el presidente Enrique Peña Nieto y figuró como la prioridad indeleble de esta administración.

A estas alturas, ya nadie duda que el presupuesto para ciencia y tecnología seguirá como aspiración de una ley que no se cumple y un inventario de buenos deseos que se repite desde hace más de treinta años. Aunque no todo se circunscribe al asunto de los dineros. El ejecutivo federal y las autoridades del sector, en su momento, desbordaron optimismo, formularon un programa y pusieron en marcha diferentes acciones, así que ese es otro ángulo del desempeño. Desafortunadamente tampoco es mejor.

Las expectativas iniciales

En los primeros días de enero de 2013, cuando apenas comenzaba el periodo de esta administración y estaba completándose el gabinete, en la ceremonia de toma de posesión del director de Conacyt, Enrique Cabrero, el presidente Peña Nieto, exultante explicaba porque decidió no crear una Secretaría de Ciencia y Tecnología: “Y, entonces, yo respondí, y aquí he sido congruente con lo que entonces comprometí. Dije: No se trata de generar mayor burocracia. Si de lo que se trata es darle un mayor espacio de relevancia e importancia para el Gobierno, el tener esta área dentro del gabinete, no es necesario que generemos mayor burocracia, hagamos mayor inversión”.

En la misma ceremonia, también estaba presente, Francisco Bolívar Zapata, como primer titular de la entonces recientemente creada Coordinación de Ciencia, Tecnología e Innovación, dependiente de la Oficina de la Presidencia, una instancia que presumiblemente daría cuenta del interés del ejecutivo federal y evitaría la expansión burocrática. Tampoco tiene sentido volver a reiterar que, después de cinco años, no logró ni lo uno ni lo otro.

El asunto es que desde el arranque mismo del periodo, en enero del 2013, en la toma de posesión del titular, antes de la elaboración del programa sectorial, sobre la base de un aumento en el presupuesto del orden del 18 por ciento respecto del año anterior, el presidente Peña Nieto le dio cinco instrucciones al nuevo director. Por ejemplo, le dijo que en conjunto con Hacienda diseñara una hoja de ruta para que en el sexenio o en los siguientes 10 años, se pudiera “triplicar la inversión que hoy se hace en ciencia y tecnología”. Y aventuró los plazos: “llegar al 1 por ciento al término de esta administración y triplicarlo sería llegar al 1.2 por ciento, y creo que esto sería posible lograrlo en los próximos ocho o 10 años” (Versión estenográfica 03.01.2013). No fue en cinco años, tampoco en menos; no lo será en seis y tal vez ni en 10.

La segunda instrucción fue diseñar políticas públicas diferenciadas para permitir el desarrollo científico y tecnológico local, considerando las capacidades y vocaciones de las entidades. La tercera fue que fortaleciera el SNI, esto es, que lo expandiera y apoyara a los grupos de investigación existentes. La cuarta instrucción fue crear, en conjunto con SEP y Economía, un verdadero Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Por último, EPN instruyó al director de Conacyt para que fortaleciera los mecanismos de vinculación entre el sector productivo y la academia.

Las instrucciones estaban claras, el principal punto de referencia era el nivel de inversión, pero, en conjunto, se suponía que integraban las coordenadas en las que se movilizaría esta administración. El horizonte era alentador. Además, el discurso del doctor Cabrero, en su toma de posesión, generó todavía más expectativas porque parecía tener un diagnóstico correcto y claridad en lo que se debía hacer.

Cabrero reconocía que los recursos financieros eran parte del problema pero lo más importante, sostenía, era que no se habían integrado los elementos del sistema en una normatividad adecuada y una política pública clara y eficaz. Puntualmente señaló: “No hemos logrado esta integración a causa de un entramado institucional rígido y burocratizado, que no ha permitido un adecuado sistema de incentivos en el sector”. Después de todo, lo decía un especialista en política pública y diseño institucional.

Un forzoso aterrizaje

Lo esperado era un vuelco en las normas, en el funcionamiento del sistema, en la estructura de incentivos, en la expansión de capacidades, en la consolidación del sistema, en la articulación de los elementos o la política en red. Eso era lo anunciado. Incluso, antes de que estuviera listo el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (Peciti) del periodo, el director de Conacyt, para avanzar en las instrucciones recibidas de EPN, anunció las principales iniciativas que pondría en marcha.

En noviembre de 2013, durante su participación en la LXIV asamblea general de la ANUIES, el director Cabrero anunció que se fomentaría la investigación para atender los “grandes problemas nacionales”. También dijo que habría mayor inversión para el programa de estímulos a la innovación, una política diferenciada para las entidades e impulso a jóvenes investigadores (Comunicado 86/13).

Y sí, en el esbozo de medidas, tal vez la iniciativa que más sorprendió fue la novedad del programa “Cátedras para jóvenes investigadores”. Un programa que en el 2014 tomó forma y precisión: instituciones y jóvenes doctores concursaron por medio millar de nombramientos académicos de confianza, denominados cátedras Conacyt. Una nueva forma de acceso a la carrera académica para recién graduados, bajo un mecanismo de selección que diferenció temas, proyectos, retos y sectores institucionales. Los doctores fueron comisionados a instituciones públicas de investigación, pero Conacyt conservó el papel de patrón y los

establecimientos de adscripción no guardan ninguna relación de tipo laboral con los noveles académicos.

Luego vino la publicación del programa sectorial, la puesta en marcha de otras iniciativas y tres años más de incremento presupuestal. Un aumento que permitió la puesta en marcha de las cátedras y un respaldo al trabajo de redes temáticas. Al final del 2013, CONACYT reportaba la existencia de 20 redes de investigación (9 de temas sociales y 11 de desarrollo tecnológico, vinculadas con el sector empresarial), en el que decía que trabajaron de forma asociada 3 mil 864 investigadores.

En los años siguientes el volumen de redes siguió creciendo hasta llegar a un total de 81 en este 2017 y ahí alcanzó su punto de inflexión. Conacyt, desde el año pasado, ya no reportó el número de investigadores participantes y en la convocatoria más reciente anotó que “dio preferencia a la continuidad de redes temáticas, más que a la formación de nuevas redes” (Quinto informe de gobierno, 2017: 416).

Otro tanto ocurrió con el Programa de Estímulos a la Investigación (Pei). Una iniciativa que desde el sexenio anterior sustituyó a los cuestionados incentivos fiscales. El programa vigente tiene como principal finalidad, apoyar los procesos de innovación en las empresas y alentar su relación con los Centros Públicos de Investigación y las instituciones de educación superior. El programa depende de los recursos anuales autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Sin embargo, desde el año pasado, EPN volvió a instruir al director de Conacyt para retornar a los incentivos fiscales. Y sí, en este año, ya están en operación. Según reportó Conacyt, recibió 162 solicitudes de más de un centenar de contribuyentes del ISR y la suma es muy significativa: 4 mil 734 millones de pesos. Lo sorprendente es que la norma estableció que el monto de incentivos fiscales a distribuir no podría ser mayor a mil 500 millones de pesos ni sobrepasar los 50 millones por contribuyente.

Una iniciativa más que también está en la idea de vincular a instituciones académicas y empresas, es la convocatoria de Proyectos de Desarrollo Científico para Atención de Problemas Nacionales, centrada en siete temas de indagación. Lo mismo que la reorganización de los Centros Públicos de Investigación para trabajar como consorcios que atiendan temas regionales y el respaldo para los laboratorios nacionales.

En fin, los programas anteriores constituyen la parte medular del periodo, pero ¿cumplen las expectativas, atienden las instrucciones de EPN y representan un cambio notable en la conducción e integración del sistema científico y tecnológico? No, desafortunadamente no es así. Ni por el lado de una inversión sostenida, tampoco por la expansión y menos por el de diseño institucional. La inversión creció significativamente en los primeros tres años, nada más. La expansión de capacidades no creció como parecía que ocurriría: el número de miembros del SNI siguió la misma tendencia inercial que venía presentando; el volumen de becas más que se duplicó en el periodo anterior, en éste perdió ritmo y solamente aumentó un 30 por ciento; y el programa de Cátedras Conacyt para jóvenes investigadores disminuyó al segundo año.

Las iniciativas para alentar el desarrollo local, atender los problemas nacionales o para propiciar el vínculo entre el sector productivo y la academia, están muy localizados, todavía no son evidentes sus bondades y no hay ninguna garantía de que pudieran sostenerse más allá de este periodo. De hecho, no hay un cambio normativo en la estructura de incentivos que permita suponer lo contrario. Además las iniciativas para fortalecer el vínculo entre academia y sector productivo han resultado muy frágiles, también aquellas que buscan alentar la participación del sector privado en la inversión del sector científico y tecnológico, las mismas autoridades gubernamentales han señalado el desinterés de los empresarios como causal del bajo nivel de inversión.

Tal vez desde la modificación del marco normativo de 1999 y el posterior ajuste del 2002, no se ha producido un cambio notable en la conducción y reorganización del sistema. Ni mencionar la eficacia y eficiencia en la operación del sistema y toda su cauda de trámites cotidianos y funcionamiento de programas. Así que hoy estamos, una vez más, ante el naufragio de otra promesa.

Alejandro Canales

UNAM-IISUE/SES