



Promesas gubernamentales: financiamiento y fideicomisos

Alejandro Canales, 4 de noviembre de 2021

La agenda en el terreno científico y tecnológico tiene varios pendientes para la segunda mitad del actual periodo de gobierno. Todos son importantes, pero uno de los ineludibles en el corto y mediano plazo es el tema del dinero. A la fecha sigue sin aclararse la acusación de corrupción sobre los desaparecidos fideicomisos públicos del sector y son más las interrogantes que las respuestas sobre el destino y retorno de esos recursos.

El asunto tiene mayor relevancia por otras dos razones. En primer lugar, el presidente de la República, López Obrador, hace poco más de un año anunció que le había ordenado al entonces consejero jurídico que se hicieran las auditorías correspondientes y, frente a evidencias de corrupción en los fideicomisos extinguidos, habría denuncias penales en la Fiscalía General de la República. Y prometió: “Vamos a procurar tener toda esta información a más tardar en tres meses y vamos a estar informando a los mexicanos caso por caso” (21.10.2020).

La misma directora del Conacyt, participante en aquel anuncio del presidente López Obrador, mencionó casos de desvío de recursos y expresó: “tenemos ya un análisis bastante completo, lo iremos detallando y se irá haciendo del conocimiento público, como nos ha indicado el señor presidente”. Pues no, pasaron tres meses, un año completo y nada; seguimos sin conocer ningún informe ni análisis.

En segundo lugar, el ejecutivo federal también ha incumplido durante la primera mitad de su gobierno, uno de los compromisos que hizo antes de iniciar su periodo de gestión. ¿Usted lo recuerda? Fue el 22 de agosto de 2018, en el periodo de transición, en el Palacio de Minería, cuando la miel caía en las hojuelas y los desencuentros de hoy estaban lejos de aparecer en el horizonte.

El presidente, en aquel largo foro, les dijo a miembros de la comunidad académica y científica ahí reunida que su “planteamiento muy concreto” era procurar un aumento presupuestal en términos reales pero, en el peor de los casos, nunca habría “un presupuesto por abajo de la inflación”. Tampoco fue el caso durante los tres años anteriores. ¿Las cosas serán diferentes en los tres años restantes? Tal vez, pero es difícil anticiparlo.

¿Alza atípica?

Lo único cierto es que la propuesta de gasto de la actual administración para el año próximo, por primera vez en el periodo, considera un incremento relativamente significativo para ciencia y tecnología. Si los diputados no disponen otra cosa, en términos nominales, el total de gasto pasaría de 84 mil 517 millones de pesos que recibió en este año a 93 mil 544 millones de pesos para el año 2022. De esta última cifra, Conacyt recibiría 29 mil 600 millones, o sea, casi tres mil millones de pesos más de los que ahora tiene.

Un incremento notable, pero más importante será constatar si se trata de un alza atípica o es el inicio de una tendencia sostenida o ascendente para los años restantes. No podemos soslayar que si se confirman los números para el año próximo, de todas formas no alcanzan a resarcir el rezago acumulado y tampoco supera el aumento que experimentó el sector, en términos reales, entre 2011 y 2013.

La otra punta de la madeja son las aclaraciones y destino de los fideicomisos. Al parecer solamente desaparecieron para algunas actividades, entre otras las de ciencia y tecnología, pero siguen funcionando para otros ramos administrativos y

entidades. Según la organización Fundar, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para el año próximo, se incluyen 30 mil 555 millones de pesos para fideicomisos de ocho ramos, como Salud, Pemex, Fiscalía General de la República, Turismo, entre otros (Fundar).

Si se aprueba el PEF como está, el Insabi recibiría el año próximo poco más de 17 mil millones de pesos de los recursos a fideicomisos (más de la mitad del total) y, según la organización Fundar, serían para atención a salud y medicamentos gratuitos. Pemex recibiría un mil millones de pesos para producción de energéticos y mantenimiento de instalaciones; la Fiscalía 750 millones de pesos para fortalecer la investigación de delitos.

La pregunta es por qué persisten los fideicomisos en unos ramos y en otros no. Por ejemplo, el mismo PPEF, todavía en el año 2020, consideró un mil 220 millones de pesos de fideicomisos para el Conacyt, pero a partir de este año ya no fueron incluidos. Los principales argumentos del gobierno federal para eliminar todos los fideicomisos era que no rendían cuentas, tenían un manejo discrecional de los recursos y eran una fuente de corrupción. Entonces ¿los argumentos solamente aplican para unos casos? ¿Qué criterios se utilizan o cómo se define a quiénes sí y a quiénes no?

El dictamen de la ASF

Por otra parte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), ese órgano técnico de la Cámara de Diputados que fiscaliza el uso de los recursos públicos, al final del mes pasado entregó su informe preliminar e incluye dictámenes sobre el Conacyt que muestran las dificultades que ha tenido el organismo con la concentración de recursos derivados de los fideicomisos hacia la Tesorería de la Federación, el manejo de fondos y la continuidad de proyectos.

Por ejemplo, se indica que: el Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (Fordecyt-Pronaces) comprometió recursos después del plazo que había establecido el decreto de

extinción del 6 de noviembre de 2020. O bien, “autorizó el pago anticipado de la segunda y tercera etapas de 13 proyectos por 129 millones 604 mil de pesos, así como la ministración de la totalidad de los recursos aprobados para otro proyecto, en una sola exhibición en un caso, por 3 millones 177 mil pesos, sin sustentar los argumentos que justificaran su decisión” (pág. 80).

La ASF también dictamina que el Conacyt, en lo referente a la extinción de los fondos mixtos (esos fondos que se integraban con aportaciones del gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales) ha cumplido al respecto, pero también señala que no proporcionó los estados financieros de los fondos del estado de México, ni de los municipios de Puebla y de La Paz, Baja California Sur.

Algo similar también dictaminó para el caso de los fondos sectoriales, indicando que el organismo ha cumplido con la extinción en términos generales, pero de un total de 76 millones de pesos pendientes de ministrar (en cifras redondas), no acreditó la documentación del Fondo Sectorial de Investigación en Salud y Seguridad Social (FOSISS) que justificara recibir 68 millones y tampoco una determinación del comité técnico del Fondo Sectorial de Investigación para el Desarrollo Social para recibir poco más de siete millones de pesos.

En fin, la ASF todavía deberá entregar un informe general para el próximo mes de febrero, sin embargo, está claro que la eliminación de los fideicomisos trastocó el funcionamiento del sector, la operación de algunos Centros Públicos de Investigación y la continuidad de diferentes proyectos de investigación. El problema es que a la fecha no existe un informe que muestre porqué la extinción fue la mejor medida y menos porqué no ocurre lo mismo en otros sectores.

Si el presidente destacó la opacidad en el manejo de los fideicomisos como argumento principal para eliminarlos, también cabría resaltar que el proceso mismo de su extinción está muy lejos de ser transparente y todavía menos porque el PEF sigue haciendo excepciones. La segunda mitad del actual periodo de gobierno no solamente puede ser la ocasión para mostrar y explicar toda la información al respecto, el ejecutivo federal también puede cumplir sus promesas.



Fideicomisos: corte y nuevas reglas

Alejandro Canales, 11 de noviembre de 2021

El sindicato del personal académico del CIDE (Sipacide) hace pública su protesta por incumplimientos a su Contrato Colectivo de Trabajo. Y son problemas que derivan de la eliminación de los fideicomisos. Las consecuencias de la extinción de estos instrumentos financieros en el ámbito académico y científico son y serán una fuente de conflicto, larga y permanente, en algunas instituciones.

Si estuviera claramente documentada la corrupción, la opacidad o el uso discrecional de esos fondos, sería más sencillo aceptar que su desaparición es lo mejor que pudo ocurrir. Tampoco habría mayores dificultades si hubiera otro mecanismo financiero u otras estrategias que garantizarán la continuidad de las actividades. No es el caso o por lo menos no son del dominio público.

En cambio, cada vez se acumula un mayor número de expresiones de inconformidad asociadas a la desaparición de los fideicomisos. No es para menos, simplemente porque en muchos de los casos fue equivalente a un corte abrupto de recursos y no había forma de saber cuándo o cómo se resolverían las cosas.

Así ocurrió con los becarios del fondo Sener-Conacyt en el Reino Unido que se quedaron sin saber bien a bien si podrían concluir o no sus estudios, lo mismo pasó con la operación en distintos grados de algunos Centros Públicos de Investigación

y con la continuidad de las ministraciones en curso de proyectos de investigación. Sobre estos últimos se trataba de los proyectos que dependían de los llamados fondos sectoriales, mixtos e institucionales.

El sector científico y tecnológico operaba el mayor número de fideicomisos públicos de todas las dependencias gubernamentales: alrededor de un tercio del total. No obstante, la cantidad de recursos financieros que involucraban no era tan significativa: alrededor de 3 por ciento del total. O sea, muchos fideicomisos para operar en el sector, pero un volumen de recursos relativamente pequeño.

¿De qué volumen estamos hablando? Los cálculos son relativamente similares e indican que los recursos implicados en los fideicomisos eliminados en el sector es de alrededor de 21 mil millones de pesos. Tómese como referencia que este año el Conacyt, el organismo cabeza de sector, recibió 26 mil 600 millones de pesos y para el año próximo se tiene previsto autorizarle 29 mil 600 millones de pesos.

La comparación de cifras nos puede dar una idea de la importancia que tenían los recursos de los fideicomisos en la operación de las instituciones académicas y actividades científicas y tecnológicas. Seguramente, por la misma razón, poco antes del decreto de extinción, la directora del Conacyt, María Elena Álvarez Buylla, según lo reveló el propio presidente López Obrador, le había solicitado que por lo menos le permitiera conservar un fideicomiso para que ahí pudiera concentrar y distribuir los recursos (Versión estenográfica. 06.04.2020). No fue el caso; todos los fideicomisos desaparecieron en el sector.

Sin embargo, no todos los fideicomisos públicos se integraban únicamente con aportaciones del gobierno federal. De hecho, los fondos mixtos eran recursos de los gobiernos estatales —y algunos municipales— y el gobierno federal. Otros incluían recursos provenientes del extranjero.

El caso de la protesta sindical del CIDE por incumplimiento del contrato colectivo de trabajo es un ejemplo (04.11.2021). El manifiesto público del Sipacide incluye tres puntos. Uno de ellos se refiere a la remoción de Alejandro Madrazo, como titular del CIDE Región Centro, lo cual constituyó, en opinión del sindicato, una falta a una de

las cláusulas de su CCT. Los otros dos puntos tienen que ver con la extinción de los fideicomisos. Por un lado, dice el sindicato, existe un retraso en el pago de estímulos a la publicación y desempeño docente que debió hacerse al final del mes pasado. Por otro lado, hace notar el retraso en el pago por “el trabajo realizado para proyectos con financiamiento externo”. Y sobre este último indica que el retraso es de un año.

El organismo sindical aclara que los retrasos e incumplimiento es consecuencia de la eliminación del fideicomiso del CIDE. Debido a que “la gran mayoría de recursos que había en ese fideicomiso eran propios o de terceros”, o sea, no eran del Estado mexicano, por lo cual fueron reintegrados al propio departamento de tesorería del CIDE. Sin embargo, precisa el Sipacide, el Centro “no puede ejercer esos recursos propios porque las nuevas reglas de operación están detenidas en Conacyt y falta la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.

En fin, aunque el caso parece una minucia burocrática que pudiera autorizarse pronto, lo relevante para el sector es si retornará o no el mismo volumen de recursos que había en los fideicomisos. Otro asunto, igual o más importante, es qué mecanismo o nuevas reglas de juego sustituirán a los fondos competitivos. Lo veremos.

Pie de página: Sorpresa: a punto de rebasar la primera mitad del periodo de gobierno parece que siempre sí habrá un Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021 – 2024. Bueno, por lo menos este 9 de noviembre apareció un anteproyecto de decreto en el portal de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria. Atentos.



El plan es que no hay plan

Alejandro Canales, 18 de noviembre de 2021

Una auténtica novedad: sí habrá Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (Peciti) en el actual periodo de gobierno. El pasado nueve de noviembre apareció un proyecto de decreto en el portal electrónico de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria y es el paso previo para su existencia oficial. Aunque, si fuera el caso, solamente será para la segunda mitad del sexenio.

Según la Ley de Planeación, todas las entidades de la Administración Pública Federal deben elaborar sus respectivos programas con las acciones de gobierno que se pondrán en marcha en el periodo. De hecho, esos documentos son la base para informar anualmente al Congreso sobre avances y pendientes de la administración. Pero, previamente, debe conducirlos un Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Los plazos también están anotados en la misma norma: el PND debe ser enviado al Congreso para su aprobación a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a la toma de posesión del presidente (artículo 21). El Plan lo elabora el ejecutivo federal, pero participa la Secretaría de Hacienda porque debe calcular ingresos y gastos para la ejecución del Plan y programas.

Una vez recibido el Plan, el Congreso tiene dos meses para aprobarlo y si no se pronuncia, se da por aprobado. Después, dentro de los siguientes 20 días debe ser

publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF). El Plan es legalmente existente. O sea, aproximadamente en el mes de mayo del año siguiente al inicio del periodo de gobierno.

Sin embargo, esos plazos se cumplirán a partir del año 2024, porque la reforma a la Ley de Planeación de 2018 estableció, en artículo transitorio, que el gobierno cuyo mandato comenzaba en el 2018, tenía hasta el último día hábil de abril del año siguiente para remitir su proyecto de plan a los diputados, así que el resto de plazos se recorrieron.

Seguramente usted recuerda, por ahí de mayo o junio del 2019, las tribulaciones de los diputados para decidir qué debían hacer. Tenían en sus manos dos versiones de PND: una elaborada por el presidente López Obrador y otra preparada por Carlos Urzúa, entonces titular de la Secretaría de Hacienda.

Al final, la decisión no tuvo ninguna complicación y, sin más, los diputados aprobaron la versión del PND de López Obrador. Sí, es la que aparece publicada en el DOF del 12 de julio del 2019. Sin embargo, tres días antes de esa publicación, el Secretario de Hacienda renunció al cargo e hizo públicos los motivos de su renuncia. ¿Los tiene presente? Fue una dura crítica al gobierno federal. Por ejemplo, dijo que se habían “tomado decisiones de política pública sin el suficiente sustento”. También señaló que la política económica no se estaba conduciendo con base en evidencia y calificó como inaceptable la imposición de funcionarios que desconocían el funcionamiento de la Hacienda Pública.

Incluso Urzúa hizo público lo ocurrido con el PND. Por ejemplo, claramente dijo que no se podía “escribir a vuela pluma un Plan Nacional de Desarrollo” y que él le comentó al presidente que su documento “no era un plan, sino más bien un manifiesto político y que como tal podría constituir un largo prefacio del otro” (El Universal 29.07.2019). No era un plan, pero fue el plan que aprobaron los diputados.

¿Qué tiene que ver esto con los programas sectoriales y el Peciti? En primer lugar, se supone que El PND es la base para elaborar lineamientos, estrategias y acciones de los programas de gobierno de todas las dependencias, porque desdoblamos los

grandes objetivos nacionales planteados en aquel y se calculan los recursos financieros.

El Peciti, lo hemos repetido una y otra vez, es especial porque se refiere a “prioridades del desarrollo integral del país” y porque incluye actividades relacionadas con dos o más dependencias. Conacyt es la cabeza del sector, pero debe coordinar y encauzar las actividades científicas y tecnológicas que realizan otras dependencias gubernamentales. El presupuesto federal se distribuye siguiendo esa misma estructura.

En segundo lugar, la mayor dificultad con el PND actual es que, como lo había anticipado, Carlos Urzúa, no tiene una estructura de plan, con objetivos generales y específicos, mucho menos indicadores o previsión de recursos. Por ejemplo, para el sector de ciencia y tecnología lo único anotado es un párrafo de tres líneas para decir que promoverá las actividades, apoyará con becas y estímulos y el Conacyt coordinará un Plan Nacional para la innovación (pág. 18). Eso es todo.

Otro aspecto es que el PND, por ley, debe indicar qué programas sectoriales, nacionales especiales, regionales e institucionales deben elaborar las dependencias gubernamentales. En general, suman casi medio centenar, pero en el plan actual, con excepción de nueve programas prioritarios que anunció el presidente López Obrador desde el comienzo de su gestión, no hay más.

Seguramente todas las dependencias gubernamentales han enfrentado múltiples complicaciones y un reto mayúsculo para decidir qué acciones pueden poner en marcha y con qué recursos financieros contarán. No lo saben. Tal vez ahí está la explicación de la inexistencia o el retraso en los programas sectoriales y especiales. Veremos qué dice el Peciti.

Pues sí, “el plan es que no hay plan”, como dijo, ante la inexorable catástrofe, uno de los personajes de la película coreana Parásitos.

Pie de página: Poco a poco se van conociendo más detalles de las denuncias en contra de los 31 científicos y exfuncionarios del Conacyt.// Felicitaciones: Julia Tagüeña recibió el premio “The Public Understanding and Popularization of Science Award 2021” (Premio a la Comprensión Pública y la Popularización de la Ciencia 2021) otorgado por la Academia Mundial de Ciencias (TWAS, por sus siglas en inglés).



CIDE: punto de quiebre

Alejandro Canales, 25 de noviembre de 2021

Todavía no concluye el plazo para la designación de titular en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), vence el próximo 29 de noviembre, pero se especula que Juan Antonio Romero Tellaeché, director interino y aspirante a quedarse como definitivo, ya tiene la aprobación del Grupo de Auscultación Externa y solamente aguarda su ratificación.

Usualmente un cambio de titular en una institución de educación superior es un paso rutinario en la vida académica. Sin embargo, hoy el nombramiento en el CIDE está fuera de los muros institucionales y puede ser el punto de quiebre en la gestión de todo el sector de ciencia y tecnología.

Poco se puede añadir a la crónica de hechos y disputas que han protagonizado Enrique Cabrero y María Elena Álvarez Buylla, titulares del Conacyt en la pasada y en la actual administración, respectivamente. En estas mismas páginas ha quedado registro de los desencuentros desde la transición de gobierno en 2018 y siguen hasta hoy. Nada menos, Cabrero, también exdirector del CIDE, esta misma semana compareció ante la Fiscalía General de la República para conocer las imputaciones en su contra.

También poco cabe especular sobre la renuncia del anterior director del CIDE, Sergio López Ayllón, en agosto pasado; le restaban dos años para concluir su periodo cuando decidió separarse del cargo. Nada hay que agregar a los conocidos

errores de José Antonio Romero Tellaeché, en poco más de dos meses. Los medios han reseñado de sobra la tensa relación con los estudiantes, los malos e injustificados modos de destitución de Alejandro Madrazo, director de la Sede Región Centro del CIDE, lo mismo que de Catherine Andrews, hasta hace poco secretaria académica del Centro.

Lo que ocurre entre el CIDE y autoridades del Conacyt repite un patrón que recientemente hemos presenciado en instituciones, programas y agrupaciones: comienza con descalificaciones o acusaciones graves, prolongadas en el tiempo y sin evidencia de respaldo; sigue una etapa de inestabilidad e incertidumbre; y concluye con cambio de reglas y fuertes restricciones presupuestales.

Las cosas pintaban mal para el CIDE y para todos los Centros Públicos de Investigación (CPI) desde mayo del 2019, cuando el gobierno federal emitió su memorándum de austeridad. El privilegio y el dispendio fueron componentes de la narrativa.

A pesar de que los CPI no son, en sentido estricto, una dependencia de la administración pública, también les aplicaron la norma que limitó gastos de operación y recortó su presupuesto para el año 2020, en el rubro de viáticos y pasajes aéreos (nacionales y al extranjero), así como en congresos, estudios e investigaciones. La pandemia evitó las salidas para todos, pero a los CPI les redujo el gasto.

Posteriormente, en el año 2020, vino la extinción de los fideicomisos, uno de los instrumentos financieros que más importancia tenían para el sector y especialmente para la operación de los CPI. Otra vez, primero, aparecieron las acusaciones de corrupción, opacidad y malversación de fondos como justificación.

Lo notable es que después de múltiples reuniones y sesiones de parlamento abierto, secretarios de Estado y legisladores quedaron convencidos de que, al menos, debían conservar los fideicomisos de los CPI y otros dos o tres que resultaban indispensables para el funcionamiento del sector.

Luego resultó que siempre no, el presidente López Obrador recriminó públicamente a los legisladores, ellos rápidamente se desconvencieron y de un plumazo desaparecieron todos los fideicomisos de ciencia y tecnología. Aunque siguen los de Salud, Pemex, Sedena y la Fiscalía General de la República, entre otros. Nuevamente, el sector se quedó sin recursos y con reglas de juego diferentes.

Algo parecido ocurrió con otras iniciativas: la transferencia directa de recursos públicos a las empresas; el funcionamiento del Foro Consultivo Científico y Tecnológico; el reglamento del SNI y la participación de miembros de instituciones de educación superior privadas; o el Programa Cátedras Conacyt (ahora investigadoras e investigadores por México). Eliminación, limitación de recursos o reglas distintas

El cambio de normas no tendría nada de raro en un nuevo periodo, casi todas las administraciones buscan la trascendencia y diferenciarse de las anteriores. El mayor problema es que ahora los cambios se sostienen en una narrativa que no ofrece evidencia y, peor, en ausencia de un marco normativo (la ley general del sector tiene un año de retraso y el programa especial es la hora que no se publica).

No obstante, a diferencia de los conflictos anteriores, ahora hay un pliego de exigencias de estudiantes del CIDE a las autoridades del Conacyt y del Centro, cuyo emplazamiento es para este 29 de noviembre. Y sí, tal vez podría ser un punto de quiebre en el recurrente patrón de la actual administración del sector.

Pie de página: Ya están los resultados del programa “Investigadoras e investigadores por México” (antes Cátedras Conacyt), lo malo es que solamente salieron 39 plazas (10 para instituciones de educación y 29 para la administración pública). Lo grave es que hay dudas sobre los resultados y el mecanismo de asignación.