



Informe de la Comisión de trabajo sobre el Proyecto de Ley que crea el nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología

-

Alejandro Marambio, Francisca Noya, Daniel Paredes, Rodrigo Polanco, Mauricio Sáez,
Marcia Boderó

Comisión MinCyT
Red de Investigadores Chilenos

27 de Marzo 2017

Comisión MinCyT Redes Chilenas

Ante la noticia anunciada por la Presidenta Michelle Bachelet en el mes de enero del 2016 acerca del Proyecto de Ley que crea un nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología, las distintas redes de investigadores/as chilenos/as que componen ReCh hemos decidido formar una comisión transitoria que revise las propuestas contenidas en dicho proyecto. Producto de esta revisión nos hemos propuesto elaborar un informe que refleje nuestras impresiones como investigadores/as. El presente informe destaca tres puntos que consideramos críticos y que debe abordar el proyecto de Ley:

1. La articulación entre las políticas sectoriales y las estrategias.
2. La participación ciudadana al interior del nuevo Ministerio.
3. Dilemas y desafíos que se arrastran desde Conicyt y que deben ser abordados por el nuevo ministerio.

1. La articulación entre las políticas sectoriales y las estrategias.

Sobre el Consejo y la Estrategia:

La idea de tener un Consejo de carácter permanente, de renovación parcelada, para generación de políticas de largo plazo es deseable, pero existen aspectos que son débilmente tratados en el proyecto y que pueden ser mejorados:

Nombramiento y Composición:

“El Consejo Nacional de CTI estará compuesto por su presidente y por catorce consejeros, debiendo reflejarse en su conformación una adecuada diversidad de disciplinas, enfoques y competencias”

*“Los consejeros no percibirán dieta por el desempeño de sus funciones, durarán cuatro años en el ejercicio de las mismas y deberán renovarse por parcialidades. **Un reglamento** regulará la forma y modo para implementar lo señalado en este inciso y en el anterior”*

Este último artículo delega mucho del funcionamiento del Consejo en el reglamento que aún está por definirse y no se explica cómo o quién lo definirá. Este reglamento debería mencionar la periodicidad de los nombramientos, definir si será resorte exclusivo de la presidencia o deberá estar sujeto a aprobación de otro tipo. Sobre la composición es fundamental definir mínimos o máximos para asegurar diversidad en los perfiles de sus integrantes.

Ej: “Anualmente se designaran 4 consejeros para desempeñar el cargo por 4 años (16 consejeros en total). Anualmente se incorporará un académico o investigador destacado en su campo, una persona de sector productivo involucrado en innovación, una persona con conocimiento del desarrollo de políticas públicas en ciencia, tecnología o desarrollo y una cuarta persona con alguna de las características antes descrita.”

Función y Atribuciones:

*“El Consejo Nacional de CTI tendrá como misión **asesorar** al Presidente o Presidenta de la República en el análisis prospectivo de las tendencias de desarrollo globales y nacionales; en la **formulación de propuestas** destinadas a fortalecer y desarrollar el Sistema; y en la **elaboración y revisión**, con mirada sistémica y de largo plazo, de la **Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo** (ENCTID).”*

Aquí es donde se muestra la mayor falencia del Consejo, **su total ausencia de poder resolutivo**. La primera función descrita es asesorar a la Presidencia y la formulación de propuestas, pero es opción presidencial usar o desestimar las propuestas y asesoramiento entregado. Por otra parte la ENCTID está descrita como:

*“...un marco que oriente las **políticas públicas** y los **instrumentos** de apoyo a la formación de recursos humanos altamente calificados, la investigación y generación de conocimiento, el desarrollo y transferencia de tecnología, la innovación y el desarrollo de una cultura de ciencia, tecnología e innovación”*

Así, la Estrategia (objetivos a largo plazo) es entregada al **Comité Interministerial para la Ciencia,**

Comisión MinCyT Redes Chilenas

Tecnología e Innovación (CIMCTI), para que este genere la Política Nacional de CTI (objetivos a corto-mediano plazo). El presente proyecto no presenta mecanismos para asegurar que la Política obedezca a la Estrategia, relegando de esta manera al Consejo a una posición irrelevante.

Sugerencias:

- El Consejo debe aprobar la propuesta de Política antes de su implementación. El mecanismo para esto deberá ser explicitado en el reglamento
- El Presidente del Consejo participará o será parte del Comité interministerial.
- El Consejo debe aprobar los instrumentos o programas ejecutados por la Agencia

Periodicidad:

Este punto tampoco es tocado en el proyecto. Dependiendo de sus funciones e injerencia real en el Sistema de CTI, su periodicidad puede ir desde anual a semanal.

Soporte:

“En el desarrollo de sus tareas el Consejo Nacional de CTI deberá relacionarse y coordinarse especialmente con los Ministerios de Ciencia y Tecnología; de Economía, Fomento y Turismo; y de Educación; así como con las principales entidades y servicios públicos del Sistema.

“La Subsecretaría de Ciencia y Tecnología deberá prestar apoyo administrativo y material al Consejo Nacional de CTI.”

Una manera conocida de debilitar una institución es restarle recursos y apoyo administrativo. Un Consejo sin un presupuesto adecuado no puede llevar a cabo su misión tal como está descrita. Sugiero solicitar el cambio:

“La Subsecretaría de Ciencia y Tecnología proveerá el personal administrativo, de apoyo y recursos al Consejo Nacional de CTI para llevar a cabo su función.”

2. La participación ciudadana al interior del nuevo Ministerio.

Un segundo punto que nos preocupa como investigadores y miembros de una confederación que reúne a 11 Redes de Investigadores chilenos en distintas partes del mundo, es la prácticamente nula

Comisión MinCyT Redes Chilenas

referencia que se hace en el proyecto de ley a mecanismos que aseguren la participación ciudadana en la gestión pública al interior de la nueva institucionalidad que se propone.

En efecto, el proyecto de ley establece en el inciso final de su artículo 16, que para la “revisión” de la estrategia nacional de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo, se deberán contemplar espacios de participación y mecanismos de diálogo con los distintos actores del Sistema y la ciudadanía, a nivel nacional y regional. Como se observa, nada se dice acerca de la participación ciudadana en la elaboración de la misma estrategia, por lo que su mera participación en la etapa de revisión se puede considerar que tiene solo un mero carácter informativo. Asimismo, si bien el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación considera una participación de diversos representantes de la ciudadanía, el rol de este organismo es esencialmente asesor al Presidente de la República para la elaboración de la estrategia, y la participación de un limitado número de consejeros (14), puede dejar fuera importantes visiones o posibilidades de obtener retroalimentación de parte de personas interesadas, tanto parte de la comunidad de investigadores, como del sector privado. En términos similares, tampoco existen menciones expresas de participación en la elaboración o revisión de la política nacional de ciencia, tecnología e innovación, ni de su plan de acción.

Sin embargo, en diversos pasajes el proyecto de ley deja en evidencia la importancia de contar con un efectivo mecanismo de participación ciudadana, que involucre a las personas interesadas - en especial la comunidad de investigadores/académica, y el sector empresarial - en el diseño e implementación de la estrategia, política y el plan nacional de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo.

Balance Público/Privado y Descentralización:

El artículo 4, letra b) del proyecto de ley, indica que dentro de las funciones del Ministerio se encuentra “fomentar la investigación, fundamental y aplicada, y la generación de conocimiento en ciencias naturales y exactas, ciencias sociales y artes y humanidades”. En el desarrollo de esta tarea, el Ministerio debe velar “por un adecuado balance entre investigación inspirada por la curiosidad y aquella orientada por objetivos de desarrollo del país o sus regiones” (artículo 8, letra b). Sin embargo, no se menciona el rol de la empresa privada y de la investigación relacionada con actividades productivas en la consecución de esos objetivos.

La interacción con el Ministerio estaría asegurada a través de SEREMIS en cada región, para participar en la elaboración de políticas, planes, programas e instrumentos del Ministerio que tengan incidencia en las respectivas regiones. Sin embargo, el proyecto de ley considera sólo la creación de cuatro Secretarías Regionales Ministeriales (artículo 7). Si se estima que no es necesario contar con SEREMIS en cada región, al menos debieran explicitarse los criterios que se tendrán en cuenta para designar los que hoy se consideran en el proyecto, y garantizar la debida interacción con las regiones que no cuenten con ellos.

Mecanismos de retroalimentación en financiamiento e inserción:

Por otra parte, el proyecto de ley considera dentro de las atribuciones del Ministerio el diseñar programas o instrumentos para el otorgamiento de subvenciones, préstamos u otras ayudas para el

Comisión MinCyT Redes Chilenas

desarrollo de la ciencia y tecnología (artículo 5, letra a), sin que se incluyan mecanismos concretos de participación o de retroalimentación por parte de investigadores que son los destinatarios de dichos programas o instrumentos.

Lo mismo ocurre respecto del fomento de la formación de profesionales e investigadores altamente calificados y la inserción de esos recursos humanos altamente calificados en instituciones académicas, centros de investigación y desarrollo, el sector público y el sector privado (artículo 4 letra e), dado que no se incluyen mecanismos concretos de participación de esos investigadores ni de sus futuros empleadores, en el desarrollo de las políticas y planes de fomento de formación e inserción profesional.

Lecciones Aprendidas en materia de Participación Ciudadana:

En términos generales el proyecto de ley adopta una actitud pasiva en lo que respecta a la participación ciudadana, limitándose a solicitar y recibir de los órganos de la Administración del Estado y de entidades o personas del sector privado, información y antecedentes respecto de ciencia y tecnología (artículo 5 letra e). Si bien el proyecto declara que busca generar “instancias de diálogo y coordinación con la comunidad científica, las instituciones de educación superior, las instituciones públicas o privadas que realizan investigación científica y tecnológica, y los demás actores del Sistema”, así como promover la participación “que puedan realizar personas y entidades privadas en el ámbito de la ciencia y tecnología”, no se incluyen mecanismos específicos de participación o de retroalimentación de la comunidad científica, ni de las instituciones públicas y privadas (artículo 4, letras f e i), aparte de la mencionada “revisión” de la estrategia nacional de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo.

Una respuesta a estas inquietudes podría ser que ya existe una ley general sobre la participación ciudadana en la gestión pública (Ley No. 20.500) y que por lo tanto no es necesario detallar esos mecanismos en el proyecto de ley que crea el nuevo ministerio.

Sin embargo, debe considerarse que a todas luces la existencia de dicho cuerpo legal no es suficiente para garantizar la participación ciudadana, sobre todo considerando lo negligente que ha sido Conicyt respecto a la implementación de la Ley 20.500 de 2011 sobre las asociaciones y participación ciudadana en la Gestión Pública y sus correspondientes instructivos presidenciales N°002/2011 y posterior N°007/2014. Primero demorando 2 años en la constitución del Consejo de la Sociedad Civil de Conicyt que fue creado en el año 2012 mediante la resolución Exenta N°502, cuya primera sesión tuvo lugar sólo en agosto del 2014. Luego incumpliendo los acuerdos tomados por el propio consejo de sesionar con una periodicidad bimensual, que dicho sea de paso durante toda su historia sólo ha sesionado una segunda vez en el mes de noviembre del 2014. En tercer lugar, incumpliendo con los plazos establecidos por su propia Unidad de Atención y Participación Ciudadana creada mediante la resolución Exenta N°1022/2016 para realizar elecciones para convocar a un nuevo Consejo de la Sociedad Civil durante el tercer trimestre del 2016.

Por lo tanto, teniendo en cuenta estos precedentes consideramos necesario explicitar en el propio proyecto de ley de manera directa y clara un mecanismo que regule y asegure la participación

ciudadana en la elaboración y gestión de políticas públicas sectoriales en ciencia, tecnología e innovación.

3. Dilemas y desafíos que se arrastran desde Conicyt y que deberán ser abordados por el nuevo ministerio.

Sobre los desafíos que se heredan.

El Proyecto de Ley que crea el nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología responde a un compromiso con Chile, con un proceso de desarrollo que no inicia con la creación de este proyecto, sino con una serie de capítulos precedentes que han dejado una valiosa experiencia para la creación de esta nueva institucionalidad. **La estrategia, sus políticas y los instrumentos de apoyo deben tomar en cuenta la experiencia acumulada.** La experiencia como un capital permitirá la toma de decisiones contextualizadas, la adecuación de aquellas fórmulas incongruentes, la superación de los desafíos pendientes y la facilitación del desarrollo que nuestra geografía requiere y puede atender. Algunos de estos desafíos son:

- **Fórmulas incongruentes y damnificados del sistema actual de becas:** Cabe destacar e insistir en casos icónicos como el de los ex-becarios inhabilitados que no fueron incluidos en la Ley 20.905 que regulariza la situación de quienes han cumplido con sus obligaciones fuera del plazo establecido por la normativa vigente. El paradójico dilema del retorno de becarios debido a cláusulas inflexibles y desajustadas que consideran como única vía de retribución el regreso y permanencia en el territorio nacional de los investigadores, cuya obligatoriedad conduce a un grupo importante a afrontar la cesantía y/o precariedad laboral, efectos que están lejos de resultar en una retribución real al país como se pretende.
- La situación de precariedad contractual de los investigadores y/becarios, que en la actualidad no han sido atendidos, conduciendo a la formación de un movimiento social que no es casualidad. Existe una necesidad impostergable de pronunciamiento y elaboración de las regulaciones que sirvan de garante al desarrollo científico proyectado.

Sobre la problemática de inserción y la ruta de trabajo de la nueva agencia CyT

La inserción laboral de los/as Graduados/as de programas de postgrado realizados en el extranjero es un tema urgente. Ha sido objeto de constante debate producto de las deficiencias en el sistema que han dificultado en gran medida el inicio de su carrera profesional en el país. Si se tiene en consideración el hecho de que un/a Graduado/a de doctorado estuvo en promedio 4 años fuera del país con limitadas posibilidades de mantenerse en conocimiento y seguimiento de actividades pertinentes a las competencias adquiridas, sumado a la casi inexistente adaptación del sistema productivo Chileno a las virtudes que ofrece la contratación de capital humano avanzado tanto en el

Comisión MinCyT Redes Chilenas

sector público como privado y académico, es poco realista en el presente contexto asumir que la inserción de los/as Graduados/as sea inmediata, efectiva y continua. La creación de la nueva agencia CyT, que reemplazará a Conicyt y Becas Chile, debe asumir esta gran falla del 'eslabón' en la carrera de investigadores.

1.1 Reforzar los canales actualmente vigentes en CONICYT y crear políticas destinadas a incentivar la permanencia

Esto implica aumentar los cupos de adjudicación de Postdoctorado Nacional, Postdoctorado en el Extranjero, Inserción en la Academia e Inserción en Sector Productivo, que en los últimos años llegan a 400 adjudicaciones en promedio.

1.2 Fomentar la inserción de Graduados/as en proyectos financiados por CONICYT -Agencia

A través de sus estudios de postgrado, los/as Graduados/as adquieren competencias que deberían facilitar una integración formal al desarrollo y/o ejecución de proyectos financiados en parte por CONICYT (FONDECYT, FONDEF, FONIS, centros FONDAF y Regionales) u otras instituciones asociadas. Estas potenciales ofertas laborales podrían verse beneficiadas de mejoras salariales que aseguren movilidad a través del país y fomenten el trabajo en regiones.

1.3 Establecer instancias para facilitar la difusión de los proyectos ejecutados por los/as Becarios/as de Doctorado

Un problema frecuentemente citado por los/as Becarios/as de Doctorado es su incertidumbre en cuanto a la falta de contactos directos con la Academia, el sector público y el privado, que a su vez desconocen las posibilidades que pueden ofrecer las competencias adquiridas por los Graduados/as. Una potencial solución tiene origen en la creación de un programa que permita a los/as Becarios/as viajar a Chile para difundir sus resultados en universidades o congresos, realizar estadías, trabajos de campo o participar en proyectos CONICYT activos para así establecer tempranamente redes de contacto que faciliten la inserción o la colaboración conjunta con universidades o centros de investigación internacionales.

El programa de difusión propuesto podría ser incluso una actividad requerida como parte de las obligaciones del becario. Otros formatos de difusión podrían ser un Repositorio de Tesis realizadas por chilenos en el extranjero (incluyendo también otros formatos de becarios, por ejemplo de becas internacionales), una Revista Anual con los resúmenes, de amplia difusión en industria/sector público/Academia, y un congreso/reunión anual de becarios, en Chile.

1.4 Inserción en el Sector Público

Se propone que en la discusión presupuestaria anual se incluya el financiamiento de al menos un cupo en cada Secretaría Regional Ministerial (Seremi) para Becarios/as graduados/as, considerando que otros organismos de carácter regional podrían verse beneficiados con esta iniciativa. El objetivo es doble: conectar a los/as Graduados/as con la administración pública y atraer, en forma efectiva, capital humano avanzado a regiones. El proceso de selección debe efectuarse por medio del Sistema de Alta Dirección Pública, por un plazo de al menos tres (3) años para asegurar la estabilidad laboral de el/la Graduado/a y la sostenibilidad de su proyecto para la región.

Comisión MinCyT Redes Chilenas

1.5 Bolsa de trabajo, Bases de datos y Redes actualizadas

Reforzamiento de las instancias de creación de redes de becarios y los sectores productivos del país. Un primer paso sería mejorar los sistemas de información con que cuentan CONICYT y Becas Chile para lograr poner a disposición de los interesados los datos relevantes. Es perentorio contar con una plataforma efectiva que administre información de oferta y demanda de empleo para Masters, Doctores/as y contactos que fomenten la generación de redes.

En este punto es fundamental contar con la retroalimentación del sector privado, tomando en cuenta sus necesidades en materia de investigación y desarrollo.

1.6 Potenciar el emprendimiento

Actualmente, CORFO es el principal organismo encargado de promover y financiar actividades relacionadas con el emprendimiento e innovación. Si bien esta institución ha establecido convenios con CONICYT en el marco de iniciativas destinadas a impulsar el desarrollo de actividades conducentes a mejorar la actividad productiva en el país, no se ha considerado la posibilidad que muchos Graduados/as deseen iniciar actividades laborales de manera independiente a través de ideas potencialmente ejecutables y a su vez escalables. Actualmente, algunas universidades disponen de plataformas de emprendimiento tipo incubadora apoyadas por CORFO y otras instituciones, pero la falta de contactos con el sector debida al tiempo invertido en el extranjero dificulta la inserción en el corto plazo. Por tanto, se sugiere crear instrumentos que promuevan el start-up de proyectos personales desarrollados por los Graduados/as en distintos ámbitos y faciliten la vinculación con instituciones públicas, privadas y/o académicas que estén interesadas en ejercer un rol patrocinante.

La inserción, al igual que la retribución, deberían encontrar sus inicios en pleno desarrollo del programa de postgrado y no al final de este. Se propone que los/as Becarios/as dispongan de instrumentos que les permitan presentar sus trabajos a la comunidad académica, sector público y privado durante sus estudios de postgrado, con el fin de generar instancias que faciliten su retorno al país o ayuden a estructurar con antelación redes de trabajo sólidas con universidades o centros internacionales.

Los instrumentos disponibles para insertar laboralmente a los/as Becarios/as graduados/as no deberían estar limitados sólo al ámbito académico, ya que el sector público demanda el reclutamiento de personal altamente calificado para la ejecución de iniciativas a nivel nacional, mediante la vinculación en cargos de alta jerarquía institucional. A su vez, es necesario proveer de instancias concretas que permitan el emprendimiento personal y la inserción en el sector privado.