CONCURRENCIA SECTORIAL Y FINANCIAMIENTO EN HUMANIDADES, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

Dra. Sonia Venegas Álvarez

1. INTRODUCCIÓN

La discusión del Anteproyecto de iniciativa de Ley General de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación es producto de la reforma constitucional contenida en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3, 31 y 73 publicada en el Diario Oficial el miércoles 15 de mayo de 2019, entre los muchos aspectos que fueron trastocados se encuentran el enfoque de la educación impartida por el Estado, así como, la naturaleza o enfoque del desarrollo e investigación científica establecida. Acerca de este último se estableció el derecho de toda persona a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia e innovación tecnológica obligándose al apoyo de la investigación e innovación cuyo carácter sea científico, humanístico y tecnológico a través del otorgamiento de recursos y estímulos suficientes de manera coordinada, vinculada y bajo criterios de participación detallados por ley.

Abundar acerca de la concurrencia sectorial y en materia de financiamiento solicita conocer por anticipado aspecto novedosos en materia de humanidades, ciencias, tecnología e información pues estos permean lo presupuestario:

1. **El Consejo de Estado para la Investigación humanística y científica, el Desarrollo tecnológico e Innovación como autoridad máxima** en la materia se encuentra facultado para establecer temas de interés público nacional o de atención indispensable como puntos clave en el avance científico, fortalecimiento de la soberanía nacional, desarrollo integral de país, bienestar del pueblo de México, lo que se traduce en el diseño de una Agenda de Estado la cual de manera obligatoria rige la investigación que realice cualquier ente de la Administración Pública, lo que implica que los mecanismos e instrumentos públicos de fomento y apoyo se destinen preponderantemente a su cumplimiento (Artículo 13).

2. **El Programa Especial es el nombre técnico de esa Agenda de Estado** que será invariablemente observado por las dependencias, entidades e instrumentos de la Administración Pública general que fomenten, realicen o apoyen actividades en materia de humanidades. La formulación de este plan es facultad del Consejo Nacional (ente que sustituye al CONACYT) y que solicita el trabajo conjunto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con una duración sexenal, y que deberá encontrar a sus homólogos en las entidades federativas.

3. **La Federación y entidades federativas tienen obligación de concurrir al financiamiento** de las actividades, resultado además taxativo para el Estado el fomento en la concurrencia entre el sector social y privado.

4. La ley prevé dos fuentes de financiamiento específicas: aplicación de sanciones en materia electoral y el Fondo Mexicano de Petróleo, conforme al artículo 458 de la ley general de instituciones y procedimientos electorales los recursos serán destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología siempre que sean impuestos por la autoridad federal y a los organismos estatales cuando sean impuestas por las autoridades locales, otro tanto sucede respecto al financiamiento del Instituto Mexicano del Petróleo que ha desarrollado y ejecutado proyectos con recursos de los fideicomisos de manera conjunta con la Secretaria de Energía que se han constituido para apoyar y fomentar la investigación científica y tecnológica aplicada en especial sobre dos rubros: hidrocarburos (exploración, explotación y refinación) y sustentabilidad energética (fuentes renovales, eficiencia, tecnologías limpias).

5. **Se suprime el actual artículo 9 Bis que mandata el destino del 1 % del producto interno bruto de manera anual al rubro a cargo tanto del gobierno federal como del gobierno de cada entidad federativa y que si bien en la práctica está lejos de suceder, lo cierto es que se borra de tajo un parámetro de medida respecto el monto que se destina y en su lugar solo queda la mención "recursos".**

6. Se prevé una especie de **principio del gasto**, al establecerse que el presupuesto federal destinado a investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación se ejercerá *preferentemente* vía programas presupuestarios del ramo 38 (actualmente destinado al CONACYT).

7. Al tratarse la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas es obligación de estas últimas proponer criterios y esquemas de distribución participativa respecto a las aportaciones federales conforme al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

8. **En materia de distribución de competencias se ha propuesto un sistema residual**, donde todo todas aquellas facultades que no le estén expresamente concedidas a la Federación se entiende están reservadas a las entidades federativas. Sin embargo, expresamente es facultad de la primera y no de las segundas, formular, conducir, ejecutar y evaluar la política nacional y el garantizar la coordinación y la concurrencia con los Estados, municipios y demarcaciones territoriales.

9. La concurrencia de los tres órdenes de gobierno (Artículo 28) aplica en las siguientes actividades:
   a) Construcción de la política de Estado
   b) Promoción, observación y garantía del cumplimiento de dicha política

c) Fomentar, apoyar la investigación y el desarrollo tecnológico e innovación conforme a la Agenda de Estado
d) Celebrar convenios y coordinación y facilitar el financiamiento concurrente
e) Promover e implementar esquemas de coordinación y colaboración que vinculen tanto al sector social, público y privado con las universidades e instituciones de educación superior

2. MECANISMOS E INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FOMENTO Y APOYO

Conforme al artículo 95 el gobierno federal, local, municipal y de las "demarcaciones territoriales" se encuentran obligados a manejar los mecanismos de fomento y de apoyo:

1. Las becas, estímulos y algunos otros apoyos de carácter económico serán otorgados de buena fe, cuyos requisitos y procedimientos serán los estrictamente necesarios.

2. Para que las actividades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación sean susceptibles de recibir apoyos públicos han de ser legítimas, necesarias, pertinentes y de calidad **pero sobre todo congruentes con la política de Estado** (de la lectura de la fracción III del artículo 95 se desprende una especie de presunción de forma que si las actividades compatibilizan con la política del Estado gozan de las características solicitadas; por el contrario si no se hayan alineadas a la agenda del Estado carecen a priori de las mismas).

3. Los apoyos públicos otorgados a las y los beneficiarios y actividades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación estarán sujetos a la disponibilidad presupuestaria, siendo suficientes, oportunos y adecuados.

4. El financiamiento de los proyectos de investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación debe provenir tanto del sector público como del privado y de fondos nacionales como internacionales, incluso los beneficiarios del sector privado deberán aportar recursos para el financiamiento de los proyectos que participen.

5. Tanto la Federación como las entidades federativas se encuentran obligadas a proveer de recursos suficientes para apoyar las actividades de dicho sector.

Además, **ha sido diseñado el Comité intersectorial estratégico integrado por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional e integrantes de la Administración Pública Federal (a nivel subsecretarias o equivalentes) implicados en funciones de investigación y desarrollo tecnológico, que a su vez echará mano de la Secretaría Técnica encargados de formular el presupuesto consolidado destinado a estas actividades y la aprobación del financiamiento de actividades multianuales.**

3. PROGRAMAS DE APOYO PRESUPUESTARIO: REQUISITOS

Acerca de las características de los programas de apoyo presupuestario de fomento y apoyo a las actividades descritas, la ley establece que deberán sustentarse en méritos, calidad y solvencia epistemológica y en todo caso asegurándose que los resultados contribuyan al avance del conocimiento y a la atención de las problemáticas relacionadas y establecidas por la agenda de Estado. Acerca de la solvencia epistemológica, debe señalarse que el derecho humano a la ciencia se ejercerá conforme a los principios de rigor epistemológico sin que la propia ley delimite qué se entiende por ello. **Lo que se busca es priorizar líneas de investigación, innovación y desarrollo sustentadas en conocimiento justificado, viable y objetivo acorde siempre con la agenda nacional, sin que dichos principios apareciesen en la legislación vigente.**

4. ESTÍMULOS FISCALES

Lo primero por señalar acerca de los estímulos fiscales (Artículo 102) es que son instrumentos diseñados para que el sector privado realice en el país actividades directamente relacionadas con la investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación debiendo en todo caso contribuir a la política del Estado. Adicionalmente se estipulan otras formas indirectas de contribución a la materia: reducción de aranceles a insumos necesarios y vinculados con proyectos de la agenda nacional, así como, la exención de impuestos relacionados con la adquisición de insumos, maquinaria, equipo para la investigación etcétera. Es importante señalar el estímulo referido es el que se establece en el artículo 202 de la LISR es decir, el estímulo fiscal a la investigación y desarrollo de tecnología.

De manera conjunta son escasas las entidades federativas que se benefician de este estímulo fiscal, tan solo la Ciudad de México, Nuevo León, Jalisco, Puebla sobre pasan la decena de proyectos sometidos a consideración resultando en todo caso la Ciudad de México la entidad que más proyectos autorizados recibe (9) conforme a cifras de 2019.

5. OTROS APOYOS PARA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO Y LA INNOVACIÓN

La legislación establece múltiples particularidades acerca de la vinculación entre los que figuran:

1. Es facultad del Consejo Nacional construir canales de vinculación entre el sector público, social y privado con universidades e instituciones de educación superior y centros públicos, laboratorios, centros y redes de investigación.

2. **Se prevé la creación de Programas Nacionales de Tecnologías Estratégicas de Vanguardia y de Innovación Abierta que aunado al Plan Nacional de Innovación vinculen al sector público, social y privado.** A través de dicho instrumento se plantea que se optimice el desempeño de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y se fortalezcan empresas y formas de organización de los sectores social y privado basado en logros comunes con responsabilidad ética, social y ambiental.

3. Como una forma de apuntalar estas actividades **las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal pueden recurrir al Sistema Nacional de Centros Públicos y contratar con los Centros Públicos para el diseño, ejecución y evaluación de actividades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación**, prestación de servicios por citar algunos, con el objetivo de dotar al Estado de solvencia humanística, científica, tecnológica y de innovación.

4. **El Comité intersectorial** integrado por el director del Consejo General y los integrantes de la Administración Pública Federal encargados de las funciones de investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación, **es el operador del esquema federal de articulación de acciones entre el sector privado y el gubernamental por ello, es su tarea el proponer al Consejo Nacional los convenios de colaboración en concurrencia de recursos públicos y privados y el cofinanciamiento en la ejecución de los programas.** Adicionalmente deben proponer y articular emprendimientos tecnológicos e innovación entre el sector público, privado y social sobre todo sus estrategias de financiamiento y maduración.

6. OBSERVACIONES

1. Aplaudimos la reiterada articulación entre el sector público y privado, **la mención del sector social es novedosa y también copiosa por lo que resultaría útil delimitar a este sector social.**

2. E**l proyecto hace referencia a un estímulo fiscal (artículo 202 LISR) como instrumento de apoyo al sector privado**. **La problemática que se presenta al descansar en este único estímulo fiscal es que no se ponderan las desventajas que su diseño ha mostrado, pues se concentra en empresas que cuentan con recursos para desarrollar proyectos por su cuenta propia mientras que las empresas que requieren de capital para el desarrollo se quedan rezagadas al ser las asignaciones directas escasas. Por lo que se debería apostar hacia una descentralización del estímulo fomentando la inclusión de entidades federativas rezagadas y optar por una asignación directa más fuerte que pudiera costearse ponderando la posibilidad de reducir el monto del estímulo (actualmente 30 %) y buscar una menor centralización de los beneficios, pues la Ciudad de México es la entidad que mayor número de proyectos presenta y los que son apoyados lo que marca una desventaja respecto entidades federativas con rezago educativo, índices mayores de pobreza etcétera (para 2019 la Ciudad de México propuso un total de 21 proyectos consiguiendo apoyo para 9, mientras que Chiapas postuló un único proyecto mismo que fue aprobado, o bien Tabasco que postulo un solo proyecto sin obtener beneficio fiscal alguno).**

3. **El proyecto en cuestión no prevé algún tipo de *fondo* o disposición alguna que regule la forma en la cual los recursos podrán distribuirse lo que constituye una laguna importante.**

4. **El proyecto no prevé mecanismo alguno que permita convenir con los gobiernos locales y municipales el establecimiento y operación de fondos mixtos de carácter regional, estatal y municipal de apoyo a la investigación científica e innovación.**

5. **Además de señalarse la obligación del Comité Intersectorial de promover la concurrencia de recursos públicos y privados o convenios de cofinanciamiento no existe reglamentación alguna que delimite el cómo se llevara a cabo dicha empresa.** En la legislación se establece la vinculación entre el sector productivo y se delimita el proceso de creación y operación de instrumentos de fomento, a cuáles proyectos habrá de que concedérseles prioridad.