

## **INICIATIVA QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA MARIVEL SOLÍS BARRERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

La que suscribe, María Marivel Solís Barrera, diputada del Grupo Parlamentario de Morena, integrante de la LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, para crear el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de la ciencia, la tecnología y la innovación en las entidades federativas, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El conocimiento científico y tecnológico, así como la capacidad para innovar son elementos que contribuyen a incrementar la productividad de las naciones y sus niveles de bienestar. La experiencia internacional muestra que el desarrollo de los países se basa cada día más en su poder para generar, asimilar y transferir conocimiento, el cual favorece la creación de bienes y servicios de mayor valor agregado que mejoran los niveles de competitividad de un país, incrementan sus posibilidades de desarrollo interno y elevan su posición en un entorno global cada día más interconectado y competido.

Dada su importancia, el apoyo en general a la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) constituye una decisión de política pública de primer orden. Una forma de impulsar estas actividades es a través del financiamiento público, el cual debe contar con una estrategia clara y definida de crecimiento, que posibilite la investigación, el avance tecnológico y la innovación a mediano y largo plazos.

La influencia del progreso científico y tecnológico sobre el desarrollo económico se ha hecho evidente en las últimas décadas, en especial al observarse que el valor de las economías recae cada vez más en la producción de bienes de alto contenido tecnológico. Por ello, no es casual que aquellos países que históricamente han invertido mayor cantidad de sus recursos en actividades de CTI sean también los que muestran los mejores niveles de ingreso *per cápita* y de desarrollo humano. De esta manera, se ha registrado una tendencia a incrementar la inversión en CTI no solo en los países emergentes, sino también en los países desarrollados, lo que resalta la importancia de estas actividades para mantener la competitividad y el crecimiento económico.

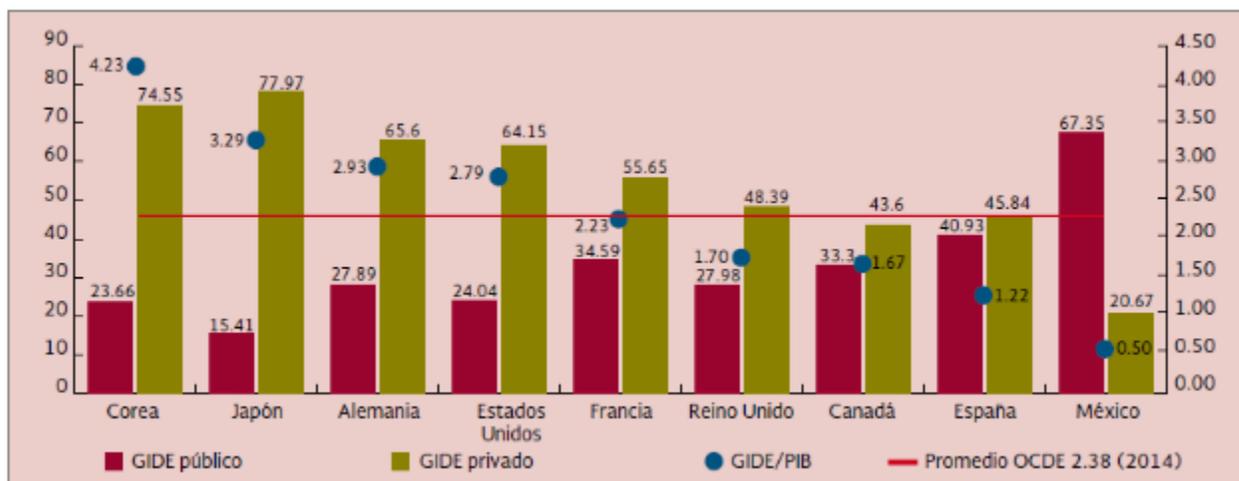
A pesar de los esfuerzos por intensificar la inversión en CTI en México, ésta aún es muy baja en comparación con los países desarrollados, incluso al equipararse con algunos países latinoamericanos. Por otro lado, el nivel de inversión por entidad federativa es insuficiente, lo que se relaciona con su grado de desarrollo económico y social, dando como resultado que las entidades federativas con menos desarrollo sean las que menos invierten en CTI.

De acuerdo con estándares internacionales establecidos por organismos como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), uno de los indicadores más importantes, a efecto de comparaciones con otros países, es el Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental (GIDE), que es la inversión destinada a la realización de proyectos de investigación científica y desarrollo experimental (IDE).

La importancia de la IDE dentro de la sociedad del conocimiento reside en la creación de nuevo conocimiento básico y aplicado, éste último destinado a la generación de productos y procesos. En nuestro país, aunque el esfuerzo ha sido importante y ha mostrado un crecimiento respecto a años anteriores, el IDE aún tiende a ubicarse por debajo del nivel óptimo, especialmente si se compara con las cifras de otros países. Por su parte, la

proporción GIDE/PIB (Producto Interno Bruto) es un indicador internacional utilizado para medir el gasto corriente y de inversión dedicado a estas actividades. Su importancia radica en que da a conocer el grado de desarrollo de un país sustentándose en investigación científica y tecnológica. En este sentido, los países desarrollados dedican entre 1.5 y 3.8 por ciento de su PIB al GIDE. Para México el valor de este indicador se ha quedado prácticamente constante durante años, sin rebasar el 0.5 por ciento.

Para 2016, el estimado fue de 97,785.3 millones de pesos (mdp). En términos reales, el GIDE decreció 3.55 por ciento respecto de 2015, representando el 0.5 por ciento del PIB.<sup>1</sup> Si bien la relación GIDE/PIB es ligeramente mayor al promedio de América Latina, la OCDE recomienda que, al menos, debería invertirse el 1 por ciento del PIB, piso financiero que se recoge adicionalmente en la Ley de Ciencia y Tecnología.



Respecto a la federalización del gasto público en CTI, el GIDE indica que el gasto se encuentra altamente centralizado. En 2016, el sector público mexicano invirtió 65,863 mdp, de los cuales sólo 335.3 mdp (0.51 por ciento) correspondieron a las entidades federativas, principalmente a través de las aportaciones a los Fondos Mixtos y a educación de posgrado. El resto del gasto público a nivel federal se realizó principalmente por el Ramo 38-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), que representó el 34.37 por ciento de la inversión en GIDE; es decir, uno de cada tres pesos que se invirtió en investigación y desarrollo experimental provinieron del Conacyt.

En México, la toma de decisiones en materia de CTI está centralizada a nivel federal en detrimento de las entidades federativas. Si bien es cierto que la ciencia, la tecnología y la innovación no admiten fronteras y una gran parte del gasto debe consolidarse para aprovechar las sinergias que genera, es igualmente cierto que, particularmente en CTI, las prioridades son mejor conocidas por los estados.

Por otro lado, en nuestro país el tema de la distribución de los recursos que el Gobierno Federal destina a los estados miembros de la Federación ha estado presente desde el siglo XIX. En las diferentes Constituciones que nos han regido se han establecido las competencias y facultades tributarias entre los diferentes órdenes de gobierno.

La legislación en materia fiscal ha evolucionado a tal grado que a principios de la década de los ochenta, con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal, se sentaron las bases de un esquema de coordinación, con el objeto de resolver el problema del reparto desigual de las participaciones, modificándose de manera importante la forma de repartirlas, en función de dónde se generaba la recaudación y tomando un papel importante el grado de desarrollo regional.

La Ley de Coordinación Fiscal (última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de enero de 2018) tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

En esta ley está plasmado nuestro Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual se fundamenta en la firma de Convenios de Coordinación Fiscal entre la Federación y las entidades federativas. A través de dichos acuerdos, las entidades se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación de los ingresos fiscales federales. Actualmente, todos los estados han firmado este tipo de Convenios, lo que le ha permitido a la Federación controlar alrededor del 80 por ciento de los ingresos fiscales totales generados en el país, siendo un indicador del grado de dependencia financiera de los estados y de los municipios en relación con la Federación.

La Ley de Coordinación Fiscal prevé la conformación de varios tipos de Fondos Participables, siendo los más importantes el Fondo General de Participaciones, compuesto por el 20 por ciento de la recaudación federal participable, y el Fondo de Fomento Municipal, integrado con una fracción de 1 por ciento de la recaudación federal participable, que corresponde a los municipios del país y distribuido conforme a la fórmula señalada en el artículo 2-A, fracción III de la Ley. Asimismo, los estados pueden acordar con la Federación la participación en la recaudación que se obtenga de impuestos como el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).

Por otro lado, la Ley de Coordinación Fiscal también contempla algunas otras transferencias directas de la Federación hacia los estados, los cuales constituyen "Aportaciones" de diversos tipos, y son definidas en su artículo 25 como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y de la Ciudad de México y en su caso, de los Municipios y Alcaldías, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de Aportación establece la Ley. Los criterios para fijar el importe de dichas transferencias dependen del tipo de Fondo de que se trate.

En el año de 1988 se incorporaron al Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, así como en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, estos Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33. Con dichas incorporaciones en materia fiscal se transfirieron los recursos del presupuesto federal a las entidades federativas, como una forma de trasladarles las responsabilidades que únicamente tenía la Federación y poder así compartirlas. Fue así como se estableció por ley lo que antes se había celebrado solamente en forma de convenios (como en el caso de educación y salud). De esta manera, actualmente contamos con un sistema fiscal intergubernamental que incluye una cantidad equivalente de recursos federales delegados a los gobiernos estatales bajo un esquema compensatorio, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre los estados integrantes de la Federación.

Sin embargo, en materia de ciencia, tecnología e innovación, es necesario implementar un mecanismo de coordinación fiscal para incrementar, al tiempo que descentralizar y federalizar, el gasto en CTI, aumentando su impacto en el desarrollo socioeconómico de las entidades federativas y de sus regiones.

Por este motivo, se propone la presente Iniciativa con el objeto de crear, en la actual Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en las Entidades Federativas, como un nuevo modelo de coordinación fiscal para la federalización del presupuesto en CTI, y reconocer a todas las entidades federativas del país su aportación al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Con lo anterior, se busca fomentar el rol primordial del Estado en la promoción y desarrollo de una adecuada política pública en materia de CTI. Además, se pretende que, al contar con mayores recursos federales en esta materia, las entidades federativas puedan incrementar su competitividad y obtener un mayor crecimiento económico, con lo que se podrán convertir en verdaderos motores de desarrollo para transitar hacia una economía y sociedad del conocimiento.

La adición de una fracción IX al artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal propone crear el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en las Entidades Federativas, con el fin de posibilitar una asignación específica de recursos en la materia para las entidades federativas.

La creación de un Fondo como el propuesto llevaría a la práctica un verdadero federalismo en materia de ciencia, tecnología e innovación, ya que, con la asignación de manera directa y permanente a las entidades federativas de un recurso de este tipo, estas actividades tendrían un mayor desarrollo. En este sentido, se estaría siguiendo el mismo camino que ya se ha tomado en temas fundamentales como la educación y la salud, en donde los recursos se destinan directamente a cada estado.

Con la adición de un artículo 47 BIS a la Ley de Coordinación Fiscal, se pretende establecer que los recursos que integren el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en las Entidades Federativas se destinen para fortalecer proyectos de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación, de acuerdo con las necesidades de cada entidad; así como fomentar actividades para la formación de recursos humanos dedicados al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Por otra parte, la adición de un artículo 47 Ter tiene como propósito precisar que el monto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en las Entidades Federativas se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, especificando los elementos que deberán contemplarse para integrar dicho Fondo.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal**

**Artículo Único.** Se adiciona una fracción IX al artículo 25; así como los artículos 47 Bis y 47 Ter; se deroga la fracción VI del artículo 47; y se reforma el primer párrafo del artículo 49, todos de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar de la siguiente manera:

#### **Artículo 25. ...**

I. a VIII. ...

**IX. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en las Entidades Federativas.**

...

...

#### **Artículo 47. ...**

I. a V. ...

**VI. Se deroga.**

VII. a IX. ...

...

**Artículo 47 Bis.** Con cargo a las aportaciones que, del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en las Entidades Federativas les correspondan, las entidades federativas recibirán los recursos económicos para el desarrollo de proyectos y actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación, de acuerdo con las necesidades y vocaciones de cada entidad.

**Artículo 47 Ter.** El monto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en las Entidades Federativas se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, a partir de los siguientes elementos:

**I.** El 50 por ciento del monto total asignado al Fondo se distribuirá en partes iguales a cada una de las entidades federativas;

**II.** El 50 por ciento restante se distribuirá tomando en consideración los siguientes factores:

- a) Proporción de la población de la entidad federativa con respecto a la población nacional total, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI);
- b) Número de integrantes del Sistema Nacional de Investigadores en cada una de las entidades federativas, de acuerdo con datos publicados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;
- c) Índice de Rezago y Capacidades estatales en materia de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación, y
- d) Proyectos relacionados con la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación registrados por los Sistema Estatales de Ciencia, Tecnología e Innovación, que representen un impacto social, económico y científico, de acuerdo con las necesidades de cada entidad federativa.

**Artículo 49.** Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las entidades y, en su caso, los municipios las alcaldías de la Ciudad de México, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos 50, 51 y 52 de esta Ley. Dichas aportaciones y sus accesorios, en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45, 47 y **47 Bis**, así como lo dispuesto en el presente artículo de esta Ley.

...

...

...

...

...

...

...

## **Artículos Transitorios**

**Artículo Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.** El monto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en las Entidades Federativas determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, será adicional al Presupuesto destinado al Ramo 38-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por lo que este último no sufrirá reducción presupuestal alguna. De igual manera, los Proyectos financiados con recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en las Entidades Federativas no recibirán recursos del Ramo 38-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, ni de los diferentes Fondos establecidos en la Ley de Ciencia y Tecnología.

## **Nota**

1 Informe General del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación 2016, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de octubre de 2018.

Diputada María Marivel Solís Barrera (rúbrica)