ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS SOCIALES

LEY PARA INCENTIVAR LA CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

EXPEDIENTE N.° 20.953

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA
04 DE SEPTIEMBRE DE 2019

SEGUNDA LEGISLATURA
DEL 1 DE MAYO DE 2019 AL 30 DE ABRIL DE 2020

SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS

DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS II

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA

Las suscritas Diputadas y Diputado miembros de la Comisión Ordinaria de Asuntos Sociales, rendimos el presente Dictamen Negativo de Mayoría del Expediente N° 20.953 LEY PARA INCENTIVAR LA CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN.

I. Datos generales del proyecto:

El proyecto fue presentado a la corriente legislativa el 29 de agosto de 2018, se publicó en la Gaceta 231, alcance 209 de 12 de diciembre de 2018. Es iniciativa del señor Diputado Melvin Ángel Núñez Piña.

II. Objetivo de la iniciativa:

El proyecto de ley pretende reformar la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, Ley N° 7169 y sus reformas, con la pretensión de potenciar el atractivo del país para la inversión extranjera en investigación y desarrollo. Para lo anterior propone algunas reformas de forma a la Ley, así como, asignarle un 1% del PIB (monto a incrementar en el siguiente bienio a 1,5%) del presupuesto del Ministerio de Educación Pública y un 0.25% del presupuesto del Instituto Nacional de Aprendizaje al Concejo Nacional de Ciencia y Tecnología; dotando a las zonas o comunidades rurales a un 40% del porcentaje total.

III. Consultas realizadas:

El proyecto de ley fue consultado a las siguientes instituciones:

- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- Ministerio de Hacienda
- Contraloría General de la República
- Ministerio de Educación Pública
- Instituto Nacional de Aprendizaje

- Todas las universidades públicas: Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, Universidad Nacional Estatal a Distancia, Instituto Tecnológico de Costa Rica y Universidad Técnica Nacional.

IV. Respuestas recibidas:

A la fecha de la presentación del presente informe, constan en el expediente legislativo las siguientes respuestas:

- **Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (folios 178-180):** recomienda que el artículo dos sea modificado, a modo que la política de Estado en ciencia, tecnología e innovación sea definida por el MICITT. Además, señala que, ante la posibilidad de tomar recursos del Ministerio de Educación Pública, es necesario *"analizar el impacto que esto pueda tener en el financiamiento de la educación pública, pues el 1% del PIB es una cantidad considerable de recursos, en especial en la situación actual de las finanzas públicas, pues se plantea una inyección grande y rápida de recursos. La misma situación aplica para el INA. Por otra parte, consideramos que este cambio requiere de una preparación de la institucionalidad y el ecosistema de ciencia, tecnología e innovación del país, incluyendo el sector productivo".*

  Por otro lado, menciona que es necesario proveer al Conicit de mayor agilidad en la ejecución, además de requerir mayor representatividad en el Consejo Director y vinculación con el sector productivo. Asimismo, reconocen que se debe robustecer el papel de la Comisión de Incentivos, en particular en su articulación con el Conicit.

  En relación con el artículo 2 que busca modificar la Ley N°7293, Ley Reguladora de todas las Exoneraciones vigentes, sus derogatorias y sus excepciones, el MICITT recomienda no reemplazar el inciso t), sino agregar lo sugerido por el legislador proponente como un inciso u). Finalmente señalan que para alcanzar los objetivos propuestos por el proyecto "se requiere de una serie de cambios sustantivos adicionales".

- **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (folios 182-186):** señala que considera viable que el incremento se materialice con los porcentajes asignados en el artículo 39, y recomienda que *"el 0.25% del INA, se especifique en la normativa, que sea para proyectos de innovación".* Asimismo, considera que se debe agregar un inciso i) que dicte: otras formas de financiamiento o de impuestos que se establezcan para esos efectos.

  Respecto a la Comisión de Incentivos señalan que esta debe adquirir rango de comisión estratégica en la definición de políticas y plan anual. Y en referencia al artículo 96 recomiendan modificar el termino zonas o

comunidades rurales, por el de índice de Desarrollo Social Cantonal del MIDEPLAN.

- **Ministerio de Hacienda (folios 189-202):** señalan que el financiamiento propuesto en el proyecto *"no es real dado que se está proponiendo tomar recursos, que ya se encuentran comprometidos en el Presupuesto Nacional. Razón de lo anterior, esta iniciativa no estaría cumpliendo con lo ordenado por el artículo 179 de la Constitución Política, que indica la imposibilidad de la Asamblea Legislativa de aumentar los gastos presupuestos por el Poder Ejecutivo, si previamente no señalan los nuevos ingresos con que se cubrirán y cuenta con el aval de la Contraloría General de la República".* Asimismo, destacan que *"una de las consecuencias derivadas de la situación fiscal por la que atraviesa el país, es que el 8% para la Educación, ni siquiera se está pudiendo cumplir, debido a que es un destino sin fuente de financiamiento, ya que el PIB es un dato referencial, es decir, no es una fuente de ingresos por sí solo".*

  Respecto al artículo 2, señala que el mismo *"resulta contradictorio con las políticas fiscales y medidas implementadas por el actual Gobierno (…) aunado a lo anterior y a la reforma que se pretende (…) es importante indicar que la norma violenta el principio de conexidad, dado que no existe una conexión con la normativa propuesta y el objetivo que tiene la Ley N°7169 "Promoción Desarrollo Científico y Tecnológico".*

- **Instituto Tecnológico de Costa Rica (folios 203-206):** señala que a su consideración el proyecto no amenaza la autonomía universitaria. Sin embargo, destacan que *"existen inconsistencias en el documento que generan dudas". Por otro lado, señalan que "la justificación contenida en el documento engloba varios elementos que no se atienden en la modificación de la ley"*, igualmente, respecto al artículo 39 consideran que *"es sumamente riesgoso reducir los fondos de esas entidades, sin un análisis previo para determinar técnica y objetivamente los montos a reducir, indicados en esta propuesta de ley".*

- **Contraloría General de la República (folios 208-211):** en relación al artículo 39, la Contraloría indica *"que se podría estar ante una competencia atípica para el Órgano Contralor, por cuanto esa facultad de consideración y aprobación de cuentas especiales bancarias derivadas del manejo de recursos provenientes de fondos institucionales, no está contemplada en el marco de las competencia legales ni constitucionales de la Contraloría General, ya que son aspectos propios del control interno de cada institución".*

  En relación de las fuentes de financiamiento del Fondo de Incentivos, el Órgano Contralor señala que existe *"poca claridad en la reforma planteada en el artículo 39 inciso a), pues no queda claramente establecido si el monto de un 1% (1,5% en el siguiente bienio) del producto interno bruto sería deducido del presupuesto del Ministerio de Educación (en cuyo caso existe*

un mandato constitucional, según art. 78 de la Constitución Política) o si sería adicional del Presupuesto Nacional. Además, no se evidencia estudios técnicos sobre los impactos socioeconómicos de las reformas propuestas, así como de valoración y consulta de dichas reformas a las instituciones involucradas (…)".

Finalmente señalan que la creación de destinos específicos mediante transferencias presupuestarias afecta la eficiente gestión presupuestaria y el equilibrio financiero del Estado.

- **Universidad de Costa Rica (folios 213-217):** señala que el proyecto de ley estaría eliminando la potestad del CONICIT de otorgar préstamos y ceder parcial o totalmente la propiedad intelectual, contradiciendo lo dispuesto en la Ley de Creación del Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas.

  Además, mencionan que *"la reforma de los incisos a) y ch), del artículo 39, resulta poco realista, no solo por lo abultado de los montos propuestos, sino por la forma en la que se encuentran formulados, en términos de porcentajes del producto interno bruto (PIB), toda vez que en el contexto de la actual situación financiera del país, seguramente chocarán con los límites de la regla fiscal (…), por tratarse de destinos específicos, no llegarían a entregarse en tanto superaren los montos de la deuda"*.

  En seguimiento a lo anterior plantean que el proyecto atenta contra la libertad de cátedra y la autonomía universitaria.

- **Ministerio de Educación Pública (folios 219-222):** señala que en lo referente al artículo 39 se oponen a la inclusión de dicho apartado, *"por cuanto el presupuesto asignado a educación debe ser de un 8% y el mismo incluye a partir de las reformas fiscales el presupuesto destinado al INA y a la atención de la primera infancia"*. Y agrega: *"consideramos que no es apropiado financiar un nuevo Fondo con recursos que sean sustraídos del sistema educativo costarricense, ya que eso redundará en una reducción de recursos para la atención directa de la demanda educativa en todos los niveles de enseñanza (…)"*.

  A lo anterior el Ministerio concluye que la reforma se asienta dentro de una ley que no necesariamente se circunscribe al ámbito educativo, por lo que no habría conexidad entre la asignación de presupuesto para educación y su ejecución; oponiéndose así a la aprobación de este proyecto.

V. Audiencias:

- **Presidente del Instituto Nacional de Aprendizaje, Andrés Valenciano Yamuni**

En sesión ordinaria N°18 de la Comisión de Asuntos Sociales, realizada el 20 de agosto de 2019, se recibe en audiencia al Presidente del Instituto Nacional de Aprendizaje, señor Andrés Valenciano Yamuni, quien manifiesta su inconformidad con el proyecto, y la falta de claridad del mismo en cuanto a sus alcances y asignación presupuestaria.

Así las cosas, el señor Valenciano apunta al compromiso institucional con la ciencia, la innovación y la tecnología. Tal es el caso, que la Ley 9274 (Sistema de Banca para el Desarrollo) le da un rol adicional al INA *"apoyar a proyectos de innovación, desarrollo científico y tecnológico".*

Como ejemplo de este compromiso, el presidente del INA plantea algunos casos de éxito en esta materia, como lo son: el centro de desarrollo tecnológico en telemática; el laboratorio Innovatio, *"el cual brinda servicio a la industria para que empresas pequeñas, medianas y grandes, puedan ir a hacer prototipado de sus productos"*; el laboratorio de energía renovable; el laboratorio de polímeros y de ensayos materiales, *este es único en el país, y ahí va desde el Mopt, Lanamme, y UCR, a hacer pruebas de materiales (…) y empresas del sector privado".*

Respecto a la propuesta de ley plantean que *"la propuesta de creación de un sistema no contempla realmente los detalles de coordinación y de organización del mismo, entonces no queda claro en el proyecto de ley cuál va a ser el rol del INA en dicho sistema"*. Además *"en la exposición de motivos no queda claro realmente qué es el objetivo final que se persigue en dicho expediente (…) ya el INA hace esto, entonces nos parece que esto podría crear como una redundancia de decir que tiene que hacer por otro medio, pero no queda claro ni siquiera cuál es ese otro organismo, cuál es ese otro sistema para que el INA ya haga algo que ya igual la ley de Banca para el Desarrollo en gran medida nos pide que hagamos"*.

Aunado a lo anterior, el señor Valenciano resalta la autonomía del INA, brindada por la Ley 6868 y por la Constitución Político. Asimismo, resalta sobre la discusión que

"se puede aprovechar para evaluar más bien cuál es la ejecución de fondo de las instituciones que ya existen, que ya lo tienen en agenda (…) analizar muy bien que se está haciendo, cuales son los vacíos para ver si se fortalecen, si se hacen cambios necesarios, pero no queda claro como la creación de un nuevo sistema, que además no quedan claras las funciones de las instituciones, ni de los recursos que van a ese sistema, nos va a ayudar a mover la agenda como tal".

Sobre la consulta de la Diputada Villegas Álvarez, sobre la inclusión del presupuesto del INA en el artículo 78 de la Constitución, el señor Valenciano destaca la importancia del reconocimiento de este punto, siendo el INA una parte importante de lo que el país invierte en materia educativa.

Asimismo, la Diputada Villegas Álvarez le consulta sobre el balance financiero del INA y el impacto de desprenderse del 0.25% de su presupuesto. Ante lo cual el presidente del INA plantea que *"la institución definitivamente dejaría de hacer algo para poder responder por este otro lado (…) puede ser que dejemos de hacer algo que ya estamos haciendo en esta misma agenda, para hacer algo en un sistema que ya se está haciendo. Entonces por supuesto que en este sentido no nos parece que el INA tenga que dar más de su presupuesto para otro sistema"*.

Corolario de lo anterior, el señor Valenciano expresa que el 0.25% del presupuesto del INA significaría cerca de 365 millones de colones, según el presupuesto del presente año. Destacando a su vez, que si se desglosa todos los servicios que brinda el INA en estos temas son casi 2000 millones de colones los que se invierten anualmente.

Finalmente, sobre la pregunta de la Diputada Céspedes Cisneros en lo referente a la cantidad de estudiantes atendidos por el INA, el jerarca de la institución plantea que anualmente son más o menos 100 mil estudiantes que pasan por algún servicio de la institución, desde servicios virtuales y presenciales, hasta asistencias técnicas y demás.

VI. Trámite en Comisión:

Durante su trámite en comisión, el proyecto de ley fue enviado a estudio de una subcomisión integrada por los Diputados Luis Antonio Aiza Campos como coordinador, Catalina Montero Gómez y Silvya Patricia Villegas Álvarez, quienes recomendaron la aprobación del texto base de la iniciativa.

VII. Análisis de fondo:

Los suscritos Diputados consideramos que esta propuesta de reforma de ley viene en detrimento de los recursos económicos asignados a la educación costarricense, siendo poco apropiado financiar un nuevo fondo con recursos del sistema educativo, en particular por el impacto que esto tendera en la atención directa de la demanda educativa, tal y como lo señaló el Ministerio de Educación Pública en su respuesta. Al igual destacamos que el proyecto carece de estudios socioeconómicos y técnicos que justifiquen las modificaciones presupuestarias planteadas; siendo el proyecto insuficiente para los objetivos planteados.

Además, compartimos el criterio emitido por el Ministerio de Hacienda, en cuanto plantea que “esta iniciativa no estaría cumpliendo con lo ordenado por el artículo 179 de la Constitución Política, que indica la imposibilidad de la Asamblea Legislativa de aumentar los gastos presupuestos por el Poder Ejecutivo, si previamente no señalan los nuevos ingresos con que se cubrirán y cuentan con el aval de la Contraloría General de la República”.

Corolario de lo anterior, el criterio de la Contraloría sobre el proyecto de ley, es que la propuesta crea fondos que están fuera de las competencias del órgano contralor, así como que el fondo de educación esta resguardado por el artículo 78 constitucional, siendo la propuesta insuficiente al no modificar la Constitución Política.

Por otro lado, nos preocupa asignar presupuesto al Conicit que según señaló el propio Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones en su respuesta, requiere “mayor agilidad en la ejecución, mayor representatividad y vinculación con el sector productivo”. De modo que podríamos señalar que la institucionalidad y el ecosistema del CONICIT no está en condiciones de recibir dichos fondos.

Compartimos el criterio del Presidente Ejecutivo del INA, sobre el hecho que “la institución dejaría de hacer o atender algo o alguna población, para poder responder con dicha reducción del presupuesto”. Además de crear una duplicidad de funciones, en tanto el nuevo sistema va a hacer lo que ya el INA viene desarrollando.

Finalmente, destacamos que, como parte de las reformas planteadas por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, el 8% del PIB asignado a educación incluye tanto al Ministerio de Educación Pública como al Instituto Nacional de Aprendizaje, de modo que el proyecto iría en contra de lo planteado por el artículo 78 constitucional.

VIII. Recomendaciones:

En virtud de las anteriores consideraciones, y de acuerdo con el artículo 81 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, las suscritas Diputadas y Diputado dictaminamos en forma negativa de mayoría del EXPEDIENTE N°20.953, LEY PARA INCENTIVAR LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, y solicitamos al Plenario Legislativo su Archivo.

Dado en la sala de sesiones del Área de Comisiones Legislativas II, a los cuatro días del mes de setiembre de 2019.

Sylvia Patricia Villegas Álvarez

Luis Antonio Aiza Campos

Catalina Montero Gomez

Yorleny León Marchena

Nidia Céspedes Cisneros

María José Corrales Chacón

Shirley Díaz Mejías

Ivonne Acuña Cabrera

Xiomara Priscila Rodríguez Hernández

DIPUTADAS Y DIPUTADO