



Informe COSCE

ANÁLISIS DE LOS RECURSOS DESTINADOS A I+D+i (POLÍTICA DE GASTO 46) CONTENIDOS EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA EL AÑO 2012

**José Molero (Universidad Complutense de Madrid),
José de Nó (Consejo Superior de Investigaciones Científicas),**

para la
**Comisión COSCE de Estudio de los
Presupuestos Generales del Estado**

Introducción

La presentación del proyecto de Presupuestos (PGE) de la AGE para el año 2012 ha supuesto la constatación de que estamos ante un descenso de recursos disponibles de proporciones muy considerables, sin duda el mayor que nunca se ha dado desde que se puso en marcha la anterior Ley de la Ciencia en 1986 y empezaron los Planes Nacionales de I+D en 1988. El análisis que se efectúa a continuación se basa, en primer lugar, en el tratamiento riguroso de la información sobre los PGE puesta a disposición del público por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP) en su web, y se complementa con algunas consideraciones sobre el entorno económico e institucional, para contextualizar el posible alcance de las tendencias detectadas.

Los antecedentes más inmediatos muestran que hasta el año 2008 habíamos asistido a un importante crecimiento de los recursos públicos disponibles dedicados a la I+D+i, (englobados en la Política de Gasto 46 – PG 46) que en algunos años alcanzaron tasas de crecimiento superiores al 15%. El ejercicio de 2009 puede situarse como el comienzo de un cambio de tendencia que ahora culmina. En efecto, en ese año los recursos dedicados apenas aumentaron por encima del alza de los precios, dejando los valores reales casi sin crecimiento. Los dos años siguientes -2010 y 2011- suponen dos ejercicios donde se producen recortes no despreciables y comienza un período de preocupación justificada por parte de la comunidad científica e innovadora. Es sobre esta situación de partida donde incide el recorte considerable previsto para 2012. Hemos pasado de unos años donde parecía que, ahora sí, el desfase de España con respecto a otros países podría ser eliminado con constancia, a una situación donde las alarmas se han encendido de manera generalizada.

Por supuesto, no es posible olvidarse del contexto económico general en el que se han aprobado los presupuestos de 2012. No se trata de entrar en un análisis que no procede en estas páginas, sino simplemente de reconocer las enormes dificultades de partida para elaborar los presupuestos generales y los de I+D+i

en particular. No obstante, a estas dificultades debe contraponerse, en nuestra opinión, la idea de que la I+D+i está en la base de un replanteamiento estratégico en la orientación de futuro de la economía, si por tal se entiende un marco productivo más robusto y competitivo capaz de crear riqueza y puestos de trabajo de calidad.

Cuadro general de la PG 46 del Proyecto de Presupuestos para 2012

La tabla 1 recoge las cifras más importantes de la PG 46 para el ejercicio presente, comparándolas con las correspondientes a lo aprobado para 2011.¹ Las características más significativas son las siguientes.

<u>Proyecto de Presupuestos 2012</u>						
Tabla 1. Cifras globales de la PG46 para el año 2012 (en millones de euros)						
	2011		2012		Variación 2012/2011	
	Total	%	Total	%	Total	%
Operaciones no financieras (capítulos 1 a 7)	3.389,85	100,00%	2.636,47	100,00%	-753,38	-22,22%
Investigación civil	3.186,28	93,99%	2.461,85	93,38%	-724,43	-22,74%
Investigación militar	203,58	6,01%	173,73	6,59%	-29,85	-14,66%
Operaciones financieras (capítulos 8 y 9)*	5.199,92	100,00%	3.761,15	100,00%	-1.438,78	-27,67%
Investigación civil	4.395,46	84,53%	3.178,04	84,50%	-1.217,42	-27,70%
Investigación militar	804,47	15,47%	583,11	15,50%	-221,36	-27,52%
Totales	8.589,78	100,00%	6.397,62	100,00%	-2.192,16	-25,52%
Total civil	7.581,73	88,26%	5.639,89	88,16%	-1.941,85	-25,61%
Total militar	1.008,04	11,74%	756,83	11,83%	-251,21	-24,92%

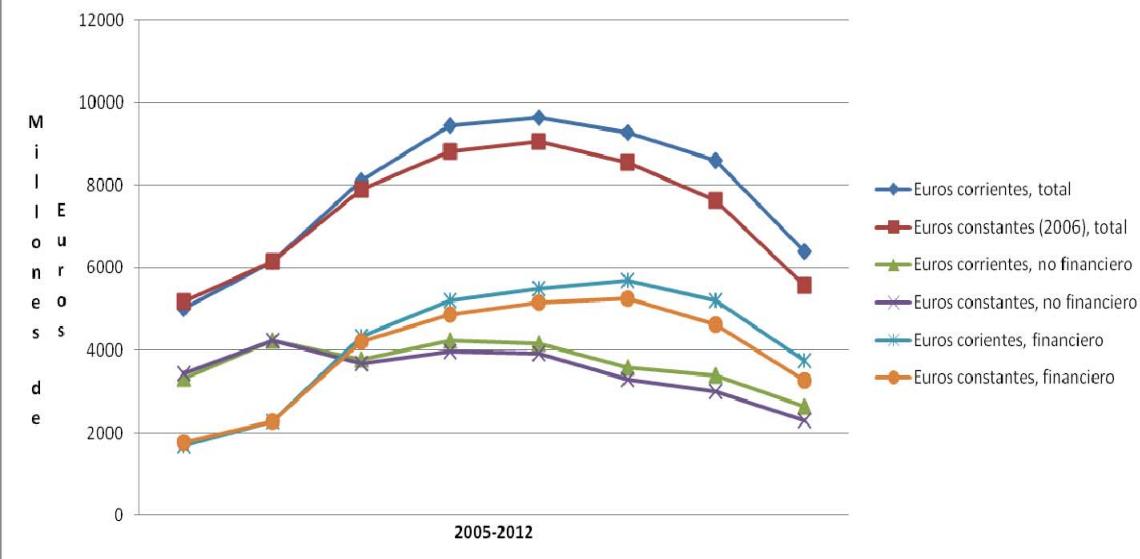
Fuente: Elaborado con los datos del Presupuesto publicados por el Ministerio de Economía y Hacienda, www.minhap.gob.es

¹ En rigor, habría que esperar a la aprobación de los Presupuestos para que la comparación fuese totalmente correcta, ya que puede haber modificaciones en el trámite presupuestario. No obstante, la experiencia de los años anteriores es que esas modificaciones no suelen alterar de manera sustancial lo proyectado inicialmente.

- La cifra global asignada a la I+D+i es de 6.397,63 millones de Euros, lo que supone 2.192,16 millones menos de lo aprobado para el 2011, es decir, un 25,52% menos. El descenso es generalizado por tipo de actividad y de operaciones y es claramente superior al porcentaje de reducción que se ha aplicado al conjunto de los Presupuestos.
- El reparto entre la investigación de tipo civil y militar es de un 88,16% y un 11,83%, respectivamente. En relación con el año anterior, el reparto es muy parecido, aunque con un muy ligero aumento del peso de la I+D+i militar (11,74% en 2011). En términos de Euros, el recorte es de casi dos mil millones para la investigación civil (1.941,85) y de 251,21 millones para la militar.
- Las operaciones financieras (capítulos 8 y 9) abarcan el 58,79% de los recursos, en tanto que las operaciones no financieras (Capítulos 1 a 7) son el 41,21%. De esta forma se mantiene un predominio de las operaciones financieras, aunque se aprecia un leve retroceso frente a 2011 en el que estas operaciones fueron el 60,54%. Por tipo de investigación, el mayor peso de los capítulos 8 y 9 se mantiene tanto en la investigación civil como en la militar, pero es más acusada en la de carácter militar, donde alcanza el 77,04%, en tanto que en la investigación civil, las operaciones financieras son el 56,35%.

Una perspectiva más completa se obtiene si se hace una comparación con lo ocurrido en un período de tiempo más largo. El gráfico 1 muestra la evolución en el período 2005-2012 de los presupuestos aprobados totales, las operaciones financieras y las no financieras. Como novedad respecto a otros análisis se incluyen para las tres partidas tanto los valores en Euros corrientes como los Euros en valores constantes, para lo que se han deflactado las cifras usando el índice de precios al consumo con base 2006 igual a 100.

Gráfico 1. Evolución PG 46. Principales componentes



Fuente: Elaboración propia con datos del MHAP.

El análisis de las cifras globales nos lleva a la conclusión de que tras el incremento en la primera parte del período se asiste a un descenso que se acentúa dramáticamente este año, hasta un nivel similar al de 2006. Si se consideran los valores deflactados, el retroceso es aun mayor, de manera que nos retrotrae a los niveles del año 2005.

El perfil evolutivo de las cifras correspondientes a las operaciones financieras muestra un fuerte ascenso entre 2005 y 2008, para continuar con un incremento más suave hasta 2010, momento en el que comienza un retroceso acelerado. De hecho, los gastos corrientes proyectados para 2012 están por debajo de los disponibles en 2007. Los valores constantes acentúan el perfil a la baja, situando el poder adquisitivo de lo programado para 2012 en un nivel intermedio entre los valores disponibles para los años 2006 y 2007. En este caso, además deben tenerse en cuenta los problemas de ejecución de estas partidas, como más adelante se comentará.

La evolución de las operaciones no financieras ha seguido una senda muy diferente. En efecto, desde el año 2008 no han hecho sino retroceder, acentuándose el descenso en los últimos años. En 2010 los valores constantes eran del mismo nivel de los existentes en el 2005 y en los dos últimos años,

particularmente lo previsto para 2012 se sitúa en valores no conocidos desde hace ocho años. En otras palabras, lo que la Administración central va a poner para subvencionar la I+D+i en este ejercicio, apenas supera lo disponible el año 2004.

Análisis de los Programas de Gasto

La PG 46 se instrumentaliza por medio de casi una veintena de programas, cuya situación se analiza en la tabla 3. De su estudio se desprenden las siguientes consideraciones.

Proyecto de Presupuestos 2012							
Tabla 3		Distribución por Programas de los recursos de la PG 46 (en miles de Euros)				Ministerio 2012	
Programa	Ministerio 2011	Recursos PGE aprobados 2011	Recursos PGE 2012	Variación 2012/2011			
		K€	%				
462M	MPR	13.196,98	12.433,93	-763,05	-5,78%	MPR	
462N	MEH	7.056,39	6.505,70	-550,69	-7,80%	MHAP	
463A	MICINN-MEDU	811.659,65	775.356,93	-36.302,72	-4,47%	MEDU-MINECO	
463B	MICINN	2.139.768,61	1.392.459,01	-747.309,60	-34,92%	MINECO	
464A	MDE	203.906,32	174.056,70	-29.849,62	-14,64%	MDE	
464B	MITYC	804.137,98	582.777,36	-221.360,62	-27,53%	MINETUR	
464C	MIR	1.250,00	850,00			MIR	
465A	MICINN-MSPS	327.526,95	298.864,39	-28.662,56	-8,75%	MINECO-MSPS	
466A	MEDU	26.833,06	5.588,84	-21.244,22	-79,17%	MEDU	
467A	MICINN	20.535,79	17.037,19	-3.498,60	-17,04%	MINECO	
467B	MFOM-MICINN	4.420,90	2.832,90	-1.588,00	-35,92%	MFOM	
467C	MICINN-MITYC	2.834.243,89	2.063.698,12	-770.545,77	-27,19%	MINETUR-MINECO	
467D	MICINN	81.259,44	77.508,04	-3.751,40	-4,62%	MINECO	
467E	MICINN	60.515,00	58.421,34	-2.093,66	-3,46%	MINECO	
467F	MICINN	26.397,95	25.971,39	-426,56	-1,62%	MICINN	
467G	MAEC-MJU-MDE-MEH-MIR-MFOM-MTAS-MITYC-MARM-MPT-MCU-MPR-MVIV-DIV_MIN	418.673,08	147.604,60	-271.068,48	-64,74%	MAEC-MJU-MHAP-MIR-MFOM-MEYSS-MINETUR-MAGRAMA-MPR-DIV_MIN	
467H	MICINN	86.723,95	83.899,43	-2.824,52	-3,26%	MINECO	
467I	MITYC	721.672,88	671.754,55	-49.918,33	-6,92%	MINETUR	
	TOTALES	8.589.778,82	6.397.620,42	-2.192.158,40	-25,52%		

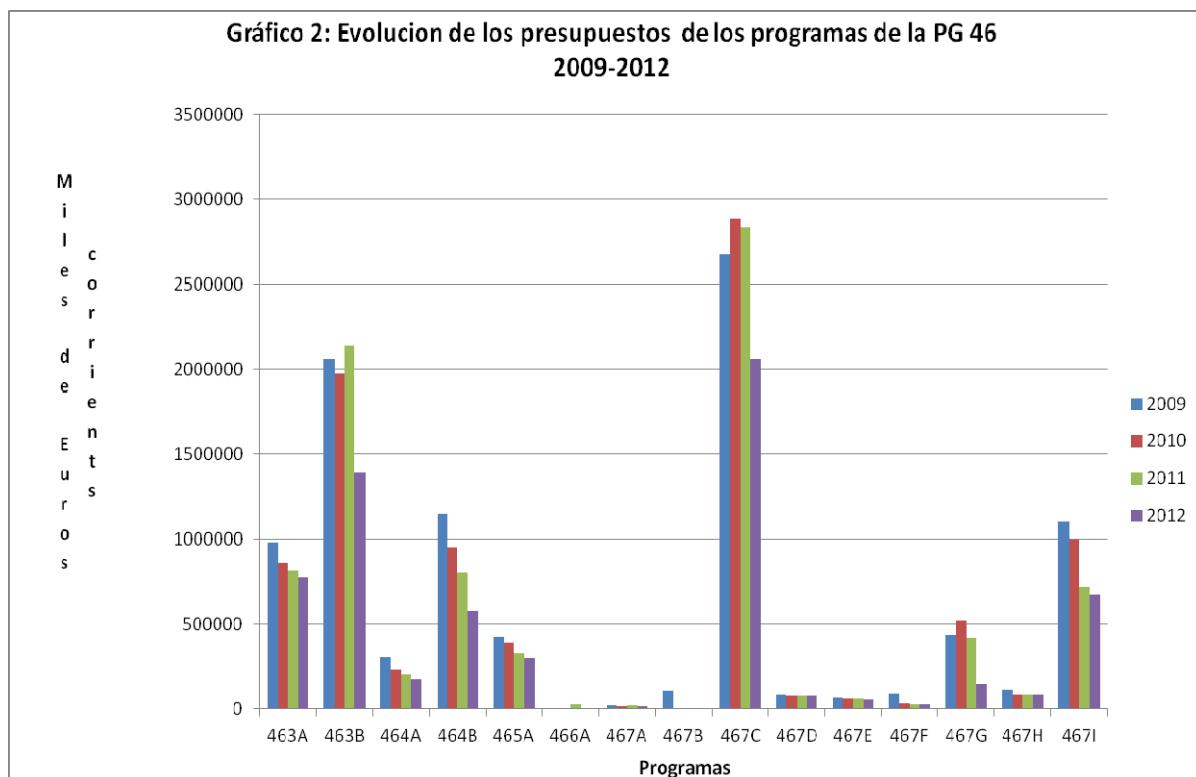
Fuente: la misma de la tabla 1.

- De todos los programas, los altamente significativos (más de 500 M€) son cinco: 463A (Investigación Científica, incluido el CSIC), 463B (Fomento de la I+D+i), 464B (Apoyo a la Innovación en Defensa), 467C (I+D tecnológico-industrial), y 467I (Innovación Tecnológica en Telecomunicaciones), con solo dos de ellos, 463B y 467C, con más de 1000 M€. Y los significativos (más de 100 M€ hasta 500 M€) son: 464A (Investigación de las Fuerzas Armadas), 465A (Investigación Sanitaria-ISCIII) y 467G (I+D en Sociedad de la Información).
- Por primera vez, el retroceso afecta a todos y cada uno de los programas, lo que es expresivo de la generalización del problema planteado por el presupuesto para 2012.
- Los programas que más descienden, por encima del 27% son: 466A (Investigación Educativa): -79,17%; 467G: -64,74%; 467B (Transporte e Infraestructuras): -35,92%; 463B: -34,92%; 464B: -27,53% y 467C: -27,19%.
- Solamente hay cinco programas que descienden menos del 5%: 463A; 467D (Investigación Agraria); 467E (Investigación Oceanográfica y Pesquera); 467F (Geología Minera y Medio Ambiente) y 467H (Energía y Medio Ambiente).
- El resto sufre recortes entre el 5 y el 17%. 462M (Estudios Sociológicos y Constitucionales): -5,78%; 462N (Estudios Estadísticos y Económicos), -7,80%; 464A: -14,64%; 465A: -8,75%; 467A (Astronomía y Astrofísica): -17,04% y 467I: -6,92%.

Otra mirada a la graduación del impacto por programas se obtiene estimando cuales son aquellos que más contribuyen al recorte general de los 2.192 millones de Euros. Los dos programas con presupuestos de más de 1000 M€, el 467C (Tecnología Industrial) y el 463B (Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica), que ven reducidas sus asignaciones en 770,54 y 747,31 M€ respectivamente, son los que más aportan al recorte. Les siguen otros dos programas con recortes superiores a 200 M€ 467G

(Sociedad de la Información), -271,06 M€ y 464B (I+D Relacionada con la Defensa), -221,36 M€. Estos cuatro, que están entre los altamente significativos, son responsables del 91,70% del total del recorte de la PG 46. Los dos primeros tienen, además, una característica común importante: en ambos casos son muy horizontales, por lo que el impacto de las disminuciones presupuestarias puede difundirse por una buena parte del Sistema de Ciencia e Innovación.

Al igual que para los datos generales, una perspectiva de más años ayuda a comprender el alcance de lo proyectado para el presupuesto de 2012. En el gráfico 2 se recoge la evolución de los programas a lo largo de los cuatro últimos ejercicios. Las principales conclusiones que se desprenden de su consideración se pueden resumir de la manera siguiente:



Fuente: Elaboración propia con datos del MHAP.

- Los dos programas de mayor dotación, el 467C (Tecnología Industrial) y 463B (Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica) han sido en este último presupuesto cuando han visto reducidas sus asignaciones de manera drástica; hasta el 2011 se habían mantenido unas dotaciones con oscilaciones menores. En el caso del 467C se pasa de haberse mantenido en cifras superiores a los 2.500 millones de Euros a situarse escasamente por encima de los 2.000 millones. El 463B reduce su escala de manera similar pasando de los más de 2.000 millones a menos de 1.400 millones.
- Los siguientes tres programas en importancia cuantitativa, el 464B (I+D Relacionada con Defensa), 463A (Investigación Científica) y 467I (Telecomunicaciones), continúan la senda descendente seguida en los cuatro ejercicios. Particularmente acusado es el descenso acumulado en el primero de ellos que le ha llevado a una situación actual donde los recursos disponibles son la mitad de los asignados en 2009, y en el programa de Telecomunicaciones.
- Sendas de descenso continuado también se observan en otros programas importantes como el 465A (Investigaciones Sanitarias), 464A (Investigaciones y Estudios de las Fuerzas Armadas), 467H (Energía y Medio Ambiente), 467D (Investigaciones Agrarias) y 467E (Investigaciones Oceanográficas y Pesqueras).

Análisis por Ministerios

Al igual que ocurre con los programas, la reducción de las cantías para ser gestionadas por los diferentes Ministerios también ven reducciones generalizadas, como se muestra en la tabla 2.

<u>Proyecto de Presupuestos 2012</u>						
Tabla 2. Política de Gasto 46 de los PGE (en miles de euros)						
Ministerio	Programas en los que interviene	Recursos PGE aprobados 2011	Recursos PGE 2012	Variación 2012/2011		Ministerio
				k€	%	
MAEC	467G	3.782,45	2.203,19	-1.579,26	-41,75%	MAEC
MJU	467G	11.449,00	7.885,68	-3.563,32	-31,12%	MJU
MDE	464A-467G	203.906,32	174.056,70	-29.849,62	-14,64%	MDE
MEH	462N-467G	10.153,54	20.466,91	10.313,37	101,57%	MEH
MIR	464C-467G	3.000,60	2.183,68	-816,92	-27,23%	MIR
MFOM	467B-467G	7.220,90	4.182,90	-3.038,00	-42,07%	MFOM
MEDU	463A-466A	155.897,41	116.867,25	-39.030,16	-25,04%	MEDU
MTAS	467G	957,51	0,00	-957,51	-100,00%	MEYSS
MITYC	464B-467C-467G-467I	2.302.451,09	1.645.694,78	-656.756,31	-28,52%	MINETUR
MICINN	463A-463B-465A-467A-467C-467D-467E-467F-467H	5.824.822,69	4.402.900,49	-1.421.922,20	-24,41%	MINECO
MPT (MAP)	467G	226,35	0,00	-226,35	-100,00%	MEH
MARM	467G	619,01	0,00	-619,01	-100,00%	MAGRAMA
MCU	467G	1.400,00	0,00	-1.400,00	-100,00%	MEDU
MPR	462M-467G	32.699,42	13.061,36	-19.638,06	-60,06%	MPR
MSPS	465A	27.474,92	5.417,93	-22.056,99	-80,28%	MSPS
DIV_MIN	467G	3.717,61	2.699,55	-1.018,06	-27,38%	DIV_MIN
TOTALES		8.589.778,82	6.397.620,42	-2.192.158,40	-25,52%	

Fuente: La misma de la tabla 1.

Los dos Ministerios con mayores dotaciones y programas – MINECO, a través de la Secretaría de Estado de I+D+i y el Ministerio de Industria, Energía y Turismo- ven reducidos entre el 24 y el 29 por ciento, respectivamente, los fondos de los programas asignados.

Aunque las reducciones son extraordinariamente elevadas en Ministerios como Sanidad y Política Social (-80,28%), que sufre el grueso de la reducción del Programa de Investigaciones Sanitarias, el Ministerio de la Presidencia, (-60%), Ministerio de Fomento (-42,07%) y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (-41,75%), el importe real de la reducción es pequeño casi

siempre y efectuado normalmente sobre el programa 467G, de inversiones en sistemas de información.

Particularmente significativa es también la reducción de los fondos gestionados por el Ministerio de Educación, debido principalmente a las reducciones de los programas de Investigación Educativa (466A) e Investigación Científica (463A).

Los Presupuestos para I+D+i y los Gastos

Más allá de que estamos ante un “Proyecto de Presupuesto” que debe aún ser debatido y aprobado por el Parlamento, debe insistirse en que la verdadera realidad de lo acontecido con los recursos de la AGE para la I+D+i lo conoceremos cuando a final del año (para el Presupuesto actual, más bien en febrero de 2013) sepamos lo que ha ocurrido con la ejecución. A juicio de los autores, éste es un terreno en el que debe procederse a un estudio a fondo de la situación y hacerse mejoras sustanciales para evitar lo sucedido en los últimos años.

En la tabla 4 se muestran los datos de la ejecución presupuestaria en los tres últimos años y la realidad es ciertamente mucho más preocupante por el escaso nivel alcanzado y por la tendencia a agravarse.

Tabla 4. Ejecución de los Presupuestos de I+D+i

	2009	2010	2011
Remanente de Crédito MICINN	1.535,99	1.471,95	2.024,95
% Ejecución del Presupuesto del MICINN	77,6	73,1	62,5
Remanente de Crédito PG 46	1.730,33	2.362,02	3.016,59
% Ejecución de la PG 46	79,4	69,2	57,2

Fuente: Elaborado con los datos del MHAP.

Puede observarse que el importe de los remanentes de crédito del último año (teóricamente recursos no gastados y que retornan al Tesoro Público) es superior (en unos 830 M€) al recorte propuesto, y que éste representa el 72,67% de aquél.

No es nuestra misión “descubrir” las causas de esta situación, por más que es ya un lugar común hablar de las dificultades para ejecutar partidas de créditos,

sino que lo que debe producirse es una explicación oficial detallada de esas causas por quienes que han tenido la responsabilidad de su gestión.

Debido a la falta de ejecución de una parte importante de los presupuestos y a los recortes, es fundamental analizar en detalle dónde se producen los recortes y su relación con los remanentes de crédito, procurando que la continuidad de la actividad investigadora se vea mínimamente afectada por los primeros, cuidando especialmente la continuidad de la formación de personal y del trabajo de los equipos de investigación de primer nivel existentes.