



Informe COSCE sobre los presupuestos de I+D+i para 2011

Comisión de Estudio de los PGE de COSCE

La COSCE, en su vocación de informar a la comunidad científica y a la sociedad en general, ha ofrecido dos informes (uno de urgencia a principios de octubre y otro en noviembre, coincidiendo con la llegada de los PGE al Parlamento), basados en el análisis de la Política de Gasto 46 (PG46), que es la destinada a la financiación por parte del Gobierno del Estado de la I+D+i.

Lo Gobierno hizo público en otoño el proyecto de los presupuestos para el año 2011, poniendo a disposición del público general la información que permite conocer los detalles en su página web.¹ Debe subrayarse que el primer análisis que realizó la Comisión de Estudio de COSCE se hizo comparando las cifras propuestas con las aprobadas para el presupuesto de 2010, actualmente en vigor (al que luego se le han aplicado los recortes fijados, como el Plan de Austeridad-Contingencia). Obviamente, la comparación más exacta será la que se pueda hacer una vez que el Parlamento apruebe el presupuesto de 2011, pero este primer análisis es muy útil en la medida que avanza lo que finalmente se aprueba y que, salvo sorpresas mayúsculas, no diferirá considerablemente de lo propuesto en el proyecto de referencia. Las reflexiones se hacen sobre los agregados principales, dejando para un

momento posterior un estudio más minucioso (véase más adelante sección «Nuevos aspectos del análisis del presupuesto para la I+D+i. Reparto y estructura de financiación»).*

«La tan citada y no siempre comprendida I+D+i debería ser ya una pieza esencial en la orientación hacia el futuro de la economía española.»

La tabla 1 recoge las cifras globales, desgajando dos conceptos importantes: por una parte, la división entre Investigación Civil e Investigación Militar y, por otra, la separación entre Operaciones no Financieras, correspondientes a los capítu-

los 1 a 7 y las Operaciones Financieras, que incluyen los capítulos 8 y 9.

Lo primero que se deduce de la comparación efectuada es que el gasto propuesto es un 8,37 % inferior al aprobado en los presupuestos de 2010. Este descenso puede compararse con la disminución de los gastos no financieros del conjunto de los Presupuestos que se sitúa en el 7,9 % o con el recorte del Gasto disponible del conjunto de los Ministerios que será del 15,6 %.² Ese descenso es superior al que se produjo el año anterior que fue aproximadamente del 5 % para la PG46 y, sin duda, agrava notablemente la situación de la ciencia y la innovación en España. Atendiendo a la separación entre operaciones financieras y no financieras, debe destacarse que ambas descienden en un 9,4 % y un 6,74 %, respectivamente. Respecto a lo acaecido el año pasado, la novedad reside en que entonces las operaciones financieras tuvieron una propuesta de in-

* Los Presupuestos Generales del Estado para 2011 fueron aprobados, finalmente, el 16 de noviembre de 2010, sin cambios significativos.

Tabla 1. Cifras globales de la PG46 para el año 2011 (en millones de euros)

	2010		2011		Variación 2011/2010	
	Total	%	Total	%	Total	%
Operaciones no financieras(caps 1 a 7)	3571,88	100,00	3331,26	100,00	- 240,62	- 6,74
Investigación civil	3340,32	93,52	3127,69	93,89	- 212,63	- 6,37
Investigación militar	231,56	6,48	203,58	6,11	- 27,98	- 12,08
Operaciones financieras (caps 8 y 9)	5702,29	100,00	5166,50	100,00	- 535,79	- 9,40
Investigación civil	4751,05	83,32	4395,46	85,08	- 355,59	- 7,48
Investigación militar	951,24	16,68	771,04	14,92	180,20	- 18,94
Total	9274,17	100,00	8497,76	100,00	- 776,41	- 8,37
Total civil	8091,37	87,25	7523,14	88,53	- 568,23	- 7,02
Total militar	1182,80	12,75	974,62	11,47	- 208,18	- 17,60

cremento del 3,9 %, que parcialmente compensaba la fuerte caída de las operaciones no financieras que descendieron un 18,2 %. Para el año que viene se propone una caída menor que la del año pasado para las operaciones no financieras (subvenciones) y también un descenso de las operaciones financieras (créditos).

Siguiendo lo que es ya una tendencia muy marcada de los últimos años, los recursos para la Investigación Militar descienden fuertemente, un 17,6 %, afectando más a las operaciones financieras (-18,9 %) que a las no financieras (-12,08 %). Por lo que se refiere a la Investigación Civil, su descenso es menor (-7,02 %) afectando de manera relativamente similar a las operaciones no financieras (-6,37 %) y a las financieras (-7,48 %). En definitiva, recortes generalizados para ambos tipos de investigaciones y en los dos conceptos de gasto.

Un par de apuntes para terminar. En primer lugar, atendiendo a los diferentes programas en que se especifica la PG46, el descenso es muy generalizado; tan sólo dos programas ven aumentado sus recursos, por un lado el 467C (Investigación y Desarrollo Tecnológico-Industrial) que aumenta un exiguo 0,54 %, que si se descuenta la inflación prevista para 2011 sufrirá un moderado descenso en términos reales, y el 466A (Investigación educativa) que aumenta sustancialmente, aunque su volumen absoluto es muy reducido, apenas el 0,31 % de la PG46.

En segundo lugar, el reparto por departamentos ministeriales de la ejecución de la PG46 muestra que el recorte también se generaliza. Por citar sólo los casos de los dos ministerios más importantes, el MICINN sufrirá un descenso de recursos del 3,55 % y el MITYC otro del 17,56 %.³

mos consolidada: la I+D+i, como todo conocimiento, tiene un carácter acumulativo que hace que cualquier acción negativa multiplique sus efectos. Además, esta tan citada y no siempre comprendida I+D+i debería ser ya una pieza esencial en la orientación hacia el futuro de la economía española.

«... por un lado, las entidades públicas (universidades y OPI) no pueden acudir a los créditos y, por otro, una parte de los créditos inicialmente dispuestos no se ejecutan por falta de demanda o dificultades en su instrumentación.»

En apretada síntesis, se confirma el temor a que la I+D+i sufriese un nuevo recorte que, acumulado al que tuvo lugar el año pasado y al práctico estancamiento en términos reales del presupuesto del 2009, supone que las alarmas no son gratuitas y que debe hacerse una llamada urgente para tratar de reconducir la situación. Es cierto que la situación económica general y presupuestaria en particular configuran un marco muy difícil para el Gobierno, pero no es menos cierto que sin deshacer el camino resulta mucho más difícil volver a recuperar la senda que hace unos pocos años creía-

► **Nuevos aspectos del análisis del presupuesto para la I+D+i. Reparto y estructura de financiación**

En noviembre se procedió a la discusión en las Cámaras de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2011, una vez superadas las enmiendas a la totalidad. Por esas fechas, la COSCE presentó su segundo análisis. Igual que se hizo en el primer informe de urgencia (octubre de 2010), el análisis COSCE de la PG46 –la que financia las actividades de I+D+i– trata de ser riguroso y objetivo, en la

Tabla 2. Detalle de los principales Programas

Programa	Presupuesto 2010 (k€)	Cantidad proyectada 2011(k€)	Aumento o descenso (k€)	Variación en porcentaje
467C Tecnología Industrial	2 898 733,27	2 914 263,89	+ 15 530	+ 0,54
463B Coordinación Investigación Científica	2 097 057,76	2 015 788,61	- 81 269,15	- 3,88
467I Telecomunicaciones	1 003 166,82	713 802,88	- 289 363,91	- 28,85
464B Fuerzas Armadas, Defensa	950 908,61	770 711,98	- 180 196,63	- 18,95
463A Investigación Científica	861 052,21	808 459,65	- 52 592,56	- 6,11
467G Sociedad de la Información	524 549,35	418 673,08	- 105 876,25	- 20,18
465A Investigaciones Sanitarias	386 412,38	327 526,95	- 58 885,43	- 15,24

medida que se fundamenta en los datos oficiales que constan en el Proyecto de PGE disponible en la página web del Ministerio de Economía y Hacienda, y trata de huir de juicios de valor a priori.

La COSCE se muestra convencida de que un mejor conocimiento de los datos contribuirá a que las decisiones que se adopten por los representantes de los ciudadanos en el Parlamento sean lo más acorde a lo que necesita nuestra sociedad.

Los datos del informe de urgencia mostraban el descenso de los fondos globales en más de un 8 % si se comparaba con el presupuesto aprobado para 2010,⁴ afectando tanto a la investigación civil como a la militar y a los recursos no financieros y financieros, en este caso por primera vez en varios años.

Lo que se pretende en esta segunda entrega es profundizar en tres aspectos fun-

damentales: la distribución de la PG46 por programas, su asignación entre departamentos ministeriales y la comparación con la evolución del total de los presupuestos generales.

En relación con la distribución por programas, la tabla 2 recoge los datos de los cinco programas más importantes que agrupan cerca del 85 % del gasto. De ellos solamente el 467C, de tecnología industrial, aumenta proponiendo unos fondos de 2 914 263,89 k€ sobre los 2 898 733,27 k€, aprobados para el año en curso. El aumento proyectado es del 0,54 % sobre el año anterior, cifra que, en todo caso, no compensa el aumento de los precios previstos para 2011, situado en torno al 2 %. Los otros cuatro descienden: el 463A y 463B, referidos a la investigación científica, el 6,11 % y el 3,88 % respectivamente, el 467I (Telecomunicaciones) el 28,85 % y el 464B (Fuerzas armadas y defensa) el 18,95 %.

De los otros trece programas, en todos se proponen reducciones, excepto en el caso del 466A, referido a la Investigación Educativa, para el cual se recoge un aumento de 21 706,74 k€, que sobre los 5126,32 k€ aprobados para 2010, supone un aumento del 423,44 %, aunque sobre una partida marginal en los presupuestos pues apenas supera el 0,31 % del total de la PG46. Cabe también señalar el descenso propuesto para el Programa 465A (Investigaciones Sanitarias) al que se restan 58 885,43 k€ (15,24 % menos que en 2010) y el de Sociedad de la Información para el que la propuesta es de 105 876,25 k€ menos (-20,18 %) que lo aprobado para 2010.

Pasando al análisis por los Ministerios que ejecutarán el gasto, la tabla 3 resume lo referido a los seis más importantes, pues de ellos salen los recursos para los diferentes agentes del sistema de I+D+i. De su consideración se deduce, en primer

Tabla 3. Principales ministerios

Ministerio	Presupuesto 2010 (k€)	Cantidad proyectada 2011(k€)	Aumento o descenso (k€)	Variación en porcentaje
MICINN	5 989 070,25	5 776 612,69	- 212 457,56	- 3,55
MITYC	2 742 922,21	2 261 155,09	- 481 767,12	- 17,56
MDE	231 889,89	203 906,32	- 27 983,97	- 12,07
MEDU	144 300,30	153 397,41	+ 9 097,11	+ 6,30
MSPS	54 000,00	27 474,92	- 26 525,08	- 49,12
MPR	38 547,89	32 689,42	- 5 858,47	- 15,20

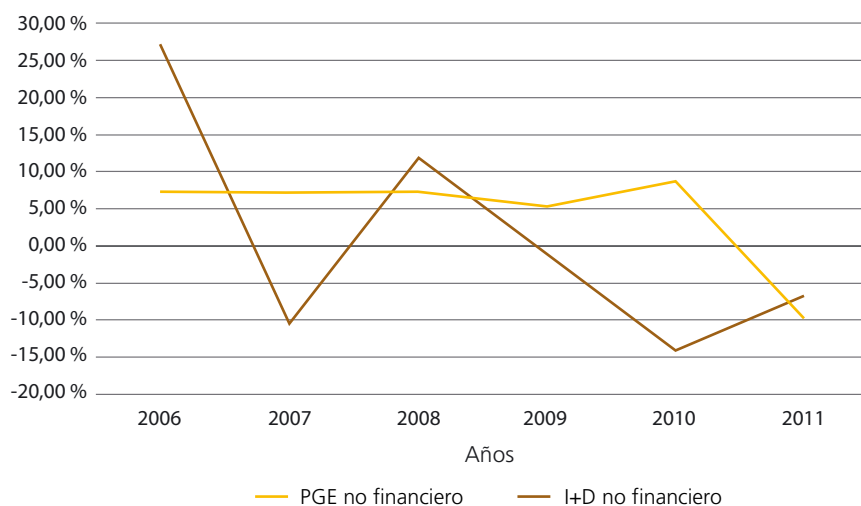


Figura 1. Evolución de los gastos no financieros

lugar que dos departamentos –Ministerio de Ciencia e Innovación (MICINN) y Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITYC)– concentran el 94,59 % del total (67,98 % el primero y 26,61 % el segundo). Para el primero, los programas que en todo o parte se le asignan, suman 5 776 612,69 k€, comparados con los 5 989 070,25 k€ consignados para 2010,⁵ suponen un descenso del 3,55 % en euros corrientes.⁶

En el caso del MITYC, los programas que le corresponden en todo o parte⁷ alcanzan los 2 261 155,09 k€, un 17,56 % menos que los 2 742 922,21 k€ de 2010.

Otros Ministerios significativos también ven descender los recursos. Así, el Ministerio de Defensa⁸ recibirá una asignación de 203 906,32 miles de €, un 12,07 % menos que los 231 889,89 k€ consignados para 2010. El Ministerio de Sanidad y Política Social,⁹ recibirá 27 474,92 k€, un 49,12 % menos que la partida de 2010. Para el Ministerio de la Presidencia¹⁰ se proponen 32 689,42 k€, un 15,20 % menos que los 38 547 k€ de 2010. La excepción es el Ministerio de Educación¹¹ que vería incrementar sus recursos en 9 097,11 k€, es decir, un 6,30 % más que en 2010.

Para finalizar este análisis complementario un aspecto que consideramos de gran relevancia es la distribución entre el gasto no financiero (subvenciones) y financiero (créditos) de la PG46. A nuestro juicio hay dos factores complementarios que considerar: la estructura propiamente dicha y su comparación con la misma

estructura si se aplica a los Presupuestos en su generalidad.

Por lo que se refiere al primero, es una reivindicación de los últimos años que el peso de los capítulos financieros (8 y 9) no sea excesivo en el conjunto de la financiación de la I+D+i.

Dos son los argumentos más importantes para ello: primero, las entidades públicas no pueden acudir a los créditos, lo que menoscaba las posibilidades de universidades y OPI, y, segundo, una parte no despreciable de los créditos inicialmente dispuestos no se ejecutan por falta de demanda o dificultades en su instrumentación.

Por primera vez desde 2006, la parte no financiera de los recursos de la PG46 crece respecto al año anterior como consecuencia de un menor retroceso de la primera comparado con el experimentado por la segunda. En síntesis, si se aprueba lo anunciado, los gastos no financieros serán un 64,48 % de los financieros, en tanto que en 2010 suponían un 62,64 %. Esta leve corrección no puede ocultar que esa proporción era del 196,95 % en 2005 y del 185,94 % en 2006. Desde entonces, el aumento de la proporción de los gastos financieros ha sido incesante, hasta este nuevo proyecto de presupuesto.

Hay que decir que esa evolución no ha sido la seguida por el conjunto de los gas-

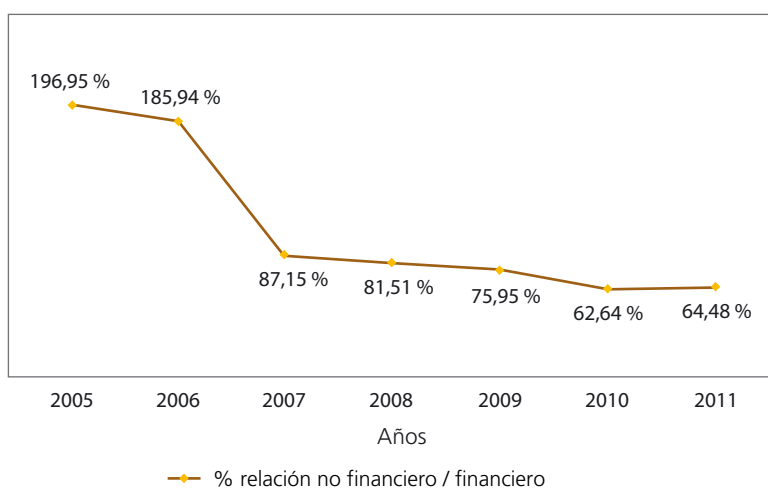


Figura 2. Evolución de la relación gastos no financieros vs gastos financieros en la PG46

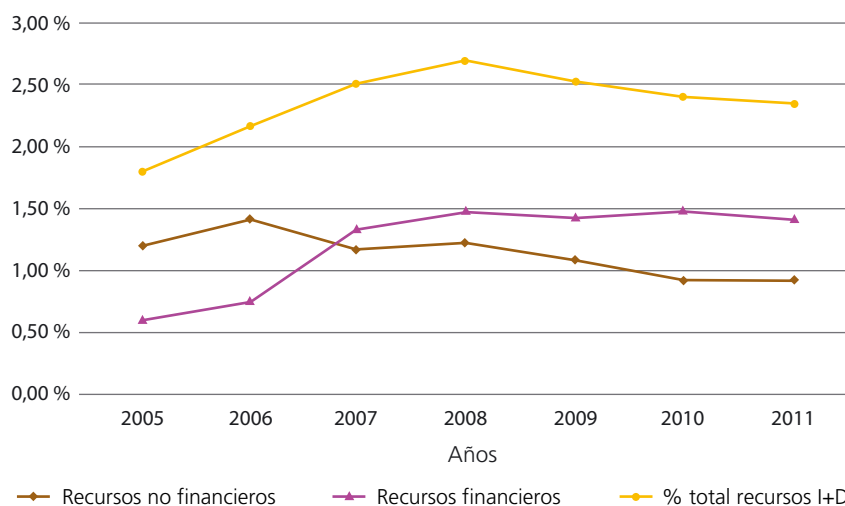


Figura 3. Evolución del porcentaje de la PG46 frente al global de los PGE

tos nacionales. En efecto, en la figura 1 comparamos las tasas de crecimiento del global de los PGE no financieros con los gastos no financieros de la PG46 y se deduce que los primeros han seguido una senda más positiva desde 2006, hasta el descenso de 2011, mientras que en la PG46 las tasas de crecimiento han sido generalmente menores, con excepción de 2008 y el proyectado 2011.

La consecuencia, como recoge la figura 2, es que el peso de los recursos financieros de la PG46 respecto al total de recursos financieros ha venido creciendo desde poco más del 0,5 % en 2005 al 1,5 % en 2010, experimentando un ligero retroceso en las previsiones para 2011. Por el contrario, el peso de los recursos no financieros de la PG46 ha venido perdiendo peso respecto a los similares del conjunto de los PGE, pasando del 1,19 % al 0,92 % en 2011 (fig. 3). Es decir, en la PG46 no se ha aplicado la misma distribución de recursos que en el conjunto del presupuesto, no dándosele en la práctica la prioridad que se decía tenía. Si a ello se añade que el total de recursos de la PG46 respecto a los presupuestos tiene una senda descendente desde 2008, tras varios años de crecimiento, no parece que la preocupación del mundo científico-tecnológico sea gratuita.

► Conclusión

En resumen, la COSCE no es ajena a las dificultades económicas actuales y lo que ello significa a la hora de configurar unos presupuestos. Tampoco se trata de abrir una discusión en términos de unos mi-

nisterios frente a otros: lo que preocupa es que la evolución de los últimos años emite señales que contradicen la tendencia positiva de la primera parte de la década. Esto trasciende los intereses, por otra parte legítimos, de la misma comunidad científica y puede afectar a la credibilidad del sistema en el medio y largo plazo porque la creación de conocimiento es un proceso de acumulación incesante cuya ralentización tiene efectos multiplicativos en el tiempo. Esto, en un contexto en el que la riqueza y competitividad de los países depende crecientemente del conocimiento, no es lo más deseable y la comunidad científica sabe por experiencia que recuperar la situación de momentos anteriores puede llevar muchos años. #

Comisión de Estudio de los PGE COSCE

www.cosce.org

► Notas

- ¹ Véase: <http://www.spgg.pap.meh.es/sitios/spgg/es-ES/Presupuestos/ProyectoPGE/Paginas/proyectoPGE2011.aspx>
- ² La diferencia es que existen gastos obligatorios, como el pago de la deuda, que se incrementarán en 2011, por lo que la parte disponible para el gasto real de los ministerios es inferior al bruto de lo presupuestado.
- ³ Queremos hacer notar que aquí se hace referencia solamente a las partidas que cubren los programas de la PG46, no a la totalidad del presupuesto global del MICINN.

⁴ Una parte de la aparente «confusión» aparecida en el debate posterior proviene de que algunas fuentes oficiales calculan la variación sobre el Proyecto de Presupuesto de 2010, que era inferior al presupuesto finalmente aprobado. A nuestro juicio es una comparación meramente hipotética, por lo que seguimos manteniendo que, en tanto no se tengan los presupuestos aprobados para 2011, lo razonable es comparar lo que se propone frente a lo que se aprobó oficialmente para este año.

⁵ De nuevo hay que recordar el método seguido en esta comparación que no es necesariamente el mismo que está detrás de ciertas cifras ofrecidas desde algún Ministerio.

⁶ Se trata del 463A (Investigación Científica), 463B (Coordinación de la Investigación Científica), 465A (Investigaciones Sanitarias), 467A (Astronomía y Astrofísica), 467C (Tecnología Industrial), 467D (Investigación y Experimentación Agraria), 467E (Investigación Oceanográfica y Pesquera), 467F (Investigación Geológico-Minera y Ambiental) y 467H (Investigación Energética, Medioambiental y Tecnológica).

⁷ Son el 464B (Fuerzas Armadas, Defensa), 467C (Tecnología Industrial), 467G (Sociedad de la Información) y 467I (Telecomunicaciones).

⁸ Programas 464A (Fuerzas Armadas y Defensa) y 467G (Sociedad de la Información).

⁹ Programa 465A (Investigaciones Sanitarias).

¹⁰ Programas 462M (Estudios Sociológicos y Constitucionales) y 467G (Sociedad de la Información).

¹¹ Programas 463A (Investigación Científica) y 466A (Investigación Educativa).