

Presupuestos para I+D

El fin de una ilusión

Alicia Durán

Investigadora del CSIC

Comisión Confederal de Ciencia y Tecnología de CC.OO.

Los gastos del Estado dedicados a I + D se analizan a través de la función 54, Investigación, Científica, Técnica y Aplicada. El resto de los gastos del Estado aplicados a I + D, tanto los procedentes de la Universidad como los de las empresas públicas, no aparecen desagregados como tales gastos de I + D y sólo pueden calcularse en forma aproximada. Según el MEC, se consideran como I + D el 20 por 100 de los recursos totales de las Universidades y de acuerdo con la Secretaría General del Plan se calcula, asimismo, en un 20 por 100 el aporte de la empresa privada a los gastos totales de I + D y una relación empresa privada / empresa pública = 1,5. No se incluye hasta ahora los gastos de I + D de las CC.AA., tanto los realizados a través de planes específicos como los de las Universidades y OPIs transferidos, que aumentan el aporte del Estado a estos Presupuestos.

Los presupuestos de I + D del Estado para 1991 significan un cambio fundamental en la política tecnológica del Gobierno del PSOE. El drástico recorte de los gastos totales de I + D, que disminuyen un 5,1 por 100 en ptas. constantes, merece al menos una explicación coherente de cómo piensa el Ejecutivo afrontar los retos planteados en el futuro inmediato; es difícil pensar en mecanismos que mejoren la competitividad de nuestras empresas y de nuestros productos, cuando se desprecia una herramienta imprescindible para acometer la modernización del tejido productivo y de servicios.

Los rasgos fundamentales de este presupuesto pueden resumirse en algunos puntos esenciales.

Los gastos del Estado en I + D, 209.179 mill. de ptas., aumentan un 0,4 por 100 en ptas. corrientes, lo cual significa una disminución real del 5,1 por 100 después de aplicar el deflactor del PIB. La tendencia que ya apuntamos en los PGE 1990, con una pendiente de crecimiento que disminuía, se configura como una realidad. Así, el horizonte presupuestario del 1,2 por 100 del PIB para 1991 planteado en el 89, ya reducido al 1 por 100 del PIB en los PGE 90, se convierte en un exiguo 83 por 100 del PIB; y esto contando con que las empresas no sigan la política de congelamiento del gasto, y mantengan unos incrementos del 10 por 100 en sus presupuestos de I + D. Considerando un gasto aproximado de las CC.AA. de 30.000 mill., el porcentaje global de gastos de I + D subiría al 0,85 por 100 del PIB.

Estructura del presupuesto

Los recursos financieros se concentran en el Plan Nacional de Investigación (PNI) y el Programa de Promoción General del Conocimiento (PGC). Este es un hecho positivo, por lo que significa en cuanto a las posibilidades de planificación de la investigación. Sin embargo, los recursos totales que maneja la CICYT -PGC + becas + PNI- disminuyen

hasta el 16 por 100 del gasto total del Estado (19 por 100 en 1989 y 18 por 100 en 1990), lo cual limita las posibilidades de una planificación efectiva de los recursos.

El Ministerio de Educación y Ciencia ha procedido a una profunda reestructuración de su gasto, desplazando la mayoría del incremento acordado a la reforma prevista en la LOGSE. Los gastos de la Universidad aumentan por debajo de la media y los de I + D disminuyen en un 3,9 por 100. Los recursos destinados por este Ministerio a

I + D se centralizan en los Programas de PGC y PNI y en los dos programas principales de becas. El Programa de PGC se congela en 9.152 mill. de ptas., mientras que el PNI sufre un recorte del 9 por 100 de su presupuesto (de 24.001 a 22.001 mill. de ptas.). El número de becas que se asignan en ambos programas disminuye también de forma importante.

El Plan de Formación del Personal Investigador integrado en el PNI registra un descenso en el número total de becas, de 4.754 a 3.193; lo mismo ocurre con las becas del PGC que pasan de 3.200 a 2.700.

El presupuesto del CSIC merece una mención especial, ya que se prevé un recorte del 10 por 100 de su plantilla de personal científico -mediante la amortización de plazas vacantes y producidas por jubilaciones- junto a una disminución del 35 por 100 en las inversiones y del 3,9 por 100 de su presupuesto en ptas. corrientes. Parece lícito preguntarse si esto significa ya una política respecto al Organismo, cuya delicada situación y posible reestructuración es hoy primer tema de debate de la comunidad científica española.

Por otra parte, el incremento en las plantillas de la Universidad sigue siendo inferior a la tasa de crecimiento del alumnado. La Universidad aparece así marginada, una vez más, del proceso de I + D, tanto en aumento de recursos de los que puede disponer como de personal destinado a esas tareas. El problema de los recursos humanos dedicados a investigación, verdadero cuello de botella del sistema científico-técnico español, sigue siendo una asignatura pendiente.

Pero tal vez el rasgo más sorprendente de estos presupuestos es la reincidencia en el protagonismo de la I + D militar. Defensa sigue aumentando año a año su participación en el gasto total de I + D, situándose este año como segundo Ministerio inversor, con el 28,85 por 100 del gasto total. Estas cifras nos colocan ya en el tercer puesto en Europa, sólo detrás de Gran Bretaña y Francia, en porcentaje de investigación dedicado a temas militares.

Más grave aún, este Ministerio tiene un aumento neto de 5.078 millones, cuando el aumento total de la Función 54 es de sólo 925 millones. La conclusión es clara: Defensa crece a costa del recorte a los grandes Ministerios involucrados en la investigación - 3,9 por 100 al MEC y - 4,7 por 100 al MINER).

Por otro lado, debe considerarse que los gastos de personal de este Ministerio sólo significan el 13 por 100 de su presupuesto y las inversiones reales, el 78 por 100. Así, las inversiones del Ministerio de Defensa representan el 74 por 100 del total de inversiones de I + D (46.206 frente a 62.201 mill.), cifra netamente superior al 64 por 100 del año 89 o el 70 por 100 del 90.

Estas inversiones se dedican fundamentalmente a vehículos de combate, sistemas de armas, misiles y cohetes, que significan más del 70 por 100 del total; debe notarse que estos gastos son mayoritariamente aportes a proyectos internacionales, sobre los cuales no se tiene control y con riesgos evidentes de acabar en el fracaso, como la Fragata de los 90 y la más que dudosa continuación del EFA. Mientras, las inversiones dedicadas al

desarrollo informático, a nuevos materiales o a optoelectrónica no alcanzan el 3 por 100, lo cual indica una componente muy pequeña de investigación que pueda transferirse a tecnología civil. Este dato es particularmente grave si se analiza en el contexto de la debilidad de infraestructura que sufre el sector público (crisis de distintos OPIs, retraso o paralización de nuevos centros, etc.).

El mantenimiento del protagonismo de Defensa en los gastos de I + D contrasta abiertamente con la actitud de la mayoría de los países desarrollados, que han reducido sustancialmente sus presupuestos de defensa en un contexto internacional de distensión y desarme. Será seguramente el conflicto del Golfo el que, además de servir para el ajuste económico y el recorte de salarios, se utilice para justificar esta política.

El Ministerio de Industria, el otro gran inversor, se ve desplazado al tercer puesto, disminuyendo su participación en los gastos de I + D en un 4,7 por 100. No se aprecian cambios importantes respecto al presupuesto 90, manteniéndose una financiación importante para ayudas directas a la empresa privada de 11.115 millones; si bien esta partida sufre un recorte del 27 por 100, la destinada a empresas públicas corre todavía peor suerte, con una disminución del 42 por 100 (de 1.875 a 1.100 mill. de ptas.). Igual camino sigue el CDTI, cuyo presupuesto para ayudas a la innovación se reduce en un 55 por 100 (de 4.526 a 2.500 millones).

Dado que las cantidades percibidas por el sector privado a través de los Proyectos Concertados del PNI son del 30 por 100 del Plan -6.600 mill. de ptas. y que las ayudas a la promoción tecnológica del CDTI son mayoritariamente para el mismo sector -2.500 mill.-, el monto de las transferencias de capital al sector privado suma alrededor de 20.000 mill. de ptas. Por otro lado, las transferencias de capital destinadas a proyectos del sector público de I + D -capítulo de Proyectos del PNI (50 por 100 PNI) + PGC + ayudas a la innovación del MINER y del CDTI a empresas públicas, rondan la misma cantidad.

Otra conclusión clara: el sector privado, al igual que este año, recibe la mitad del «dinero fresco» del presupuesto del Estado para I + D, avanzando en el modelo de privatización del sistema científico-técnico español.

Por otro lado, aumentan las cuotas a organismos europeos. El Gobierno se ha comprometido a aportar a la ESA 216.000 mill. hasta el año 2.000. Aunque se apunta que existe un compromiso de retornar el 96 por 100 de estos recursos, parece difícil asignar los retornos, como lo demuestran los resultados del Hispasat. Este año, el total de cuotas es de 17.800 mill. de ptas. (ESA + CERN '16.054 mill.).

En el mismo terreno, el aporte español al Programa Marco (PM) de Investigación de la CE sufre un incremento muy importante, ya que comienza a funcionar el III PM 90-94, coincidiendo con los dos últimos ejercicios del II PM; nuestra cuota correspondiente del 8 por 100 supera así los 30.000 millones. Esta cantidad es equiparable a la suma del PGC y PNI, y constituye el otro límite a una política de planificación de la investigación de acuerdo a criterios y prioridades nacionales. Todo esto sin contar el resto de proyectos extranacionales, como los créditos a proyectos como el Airbus, EFA, etc.

Queda entonces claro que, para rentabilizar esta inversión, resulta imprescindible una política que active los retornos y potencie los sectores industrial y científico-técnico capaces de absorberlos. La otra cara de esta política es que implica que el desarrollo del sistema de I + D y el modelo industrial ligado al mismo resultan cada vez más determinados desde el exterior.

Los retornos obtenidos de proyectos del II Programa Marco de la CE en 1989 alcanzaron el 4,5 por 100, media considerada razonable por la CICYT teniendo en cuenta que

contamos con un 4 por 100 de los investigadores europeos. Si nuestra participación se amplía al III PM, multiplicando nuestros aportes, y paralelamente el personal investigador incluso disminuye, será difícil repetir la cifra de retornos. De todos modos, retornar el 5 por 100 significa de hecho perder un 3 por 100, o sea, más de 11.000 millones. Gastamos el equivalente a la mitad del PNI en financiar la I + D de los países desarrollados. El diferencial con Europa aumenta; en lugar de una política de integración, practicamos una política de autosegregación.

Por último, los gastos de I + D del MOPU siguen siendo marginales en el presupuesto total, 450 mill. y 0,2 por 100 s/ total y el total de gastos de I + D del Ministerio de Sanidad y de la Seguridad Social se mantiene en el 5,3 por 100. Parece claro que Ministerios tales como el MOPU, MAPA y Sanidad tienen recursos propios que destinan a I + D y que no se incluyen en el Presupuesto General, dificultando el cálculo del esfuerzo de I + D estatal, por un lado, y la planificación y coordinación de la investigación en estas áreas, por otro.

Reflexiones finales

El análisis de los PGE de I + D induce a reflexionar sobre sus consecuencias más directas en el sistema científico-técnico, así como en la capacidad de nuestro tejido productivo y las cifras macroeconómicas ligadas a su desarrollo.

La política practicada durante los últimos cinco años, con subvenciones a la empresa privada mediante exenciones fiscales, contratos o ayudas a la innovación y al desarrollo tecnológico, no parecen haber dado los frutos esperados, ya que no existen indicadores que muestren un cambio en las tendencias o un incremento de la participación de este sector en los gastos de I + D. El escaso aumento del número de contratos de I + D, la disminución relativa del número de patentes españolas en el Registro de Patentes y el enorme déficit de la Balanza Tecnológica son hechos que así lo demuestran. La diferencia entre pagos e ingresos tecnológicos ha vuelto a acelerarse en lo que va de año, y las previsiones apuntan a un déficit del orden de 192.000 mill. de ptas., con una tasa de cobertura del comercio tecnológico menor del 15 por 100. Estas características de sector tecnológico crónicamente deficitario, con escasas inversiones empresariales en I + D, implican un índice de dependencia (compras de tecnología-inversiones en I + D de las empresas) de 1,4 frente a valores de 0,10 a 0,30 en los países de la OCDE. Esta diferencia da una idea de nuestro grado de dependencia tecnológica, que se hace más visible cuando se comprueba que los pagos tecnológicos superan el gasto total del Estado en I + D (192.700 frente a 172.000 mili. en 1989). Estamos invirtiendo más en mejorar la capacidad tecnológica de nuestros proveedores de tecnología que en desarrollar nuestro propio sistema científico-técnico.

En los PGE-91 se insiste en el mismo tipo de política. Una política de cuya eficiencia duda la propia Administración, que intenta, a través del Ministerio de Industria, utilizar el sistema público de I + D para suplir las carencias del sistema empresarial.

Otro dato a estudiar, sobre todo en un contexto de reducción presupuestaria, es el destino de los recursos que el Estado dedica a I + D. El Gobierno no es capaz de presentar cifras coherentes sobre los ejecutores del gasto público. Si bien las cifras globales del INE y del MEC son coincidentes, el reparto del gasto entre centros públicos y sector empresarial no concuerda. Dado que tratamos con un ejecutivo que funciona cada vez más usando la ley presupuestaria y relegando al Parlamento, es necesario aclarar el sentido de los flujos del gasto público en I + D para poder articular una política concreta. Si no se conoce con precisión el destino de los fondos del Estado, no es posible evaluar cómo se

traducen las acciones y decisiones en política de I + D en la actividad económica y tecnológica del país.

Los PGE para I + D en 1991 significan un cambio drástico en la política tecnológica impulsada por el PSOE. Es difícil pensar que otros resortes serán utilizados para acrecentar la competitividad de la empresa española, si se desdeña la poderosa herramienta que supone una política tecnológica coherente apoyada en un sistema científico-técnico fuerte.

La importante inyección de recursos financieros y humanos practicada desde 1984, aún con límites y vacilaciones, implicaba la posibilidad real de conseguir un sistema público de I + D moderno, eficaz e independiente. Para los que apostamos por ese modelo, los presupuestos de I + D de este año significan el fin de una ilusión.