

Presupuestos I+D 1992: ¿Que inventen ellos?

Investigación y desarrollo

Alicia Durán

Investigadora del CSIC. Comisión Confederal de Ciencia y Tecnología de CC.OO.

Si bien los Presupuestos Generales del Estado para 1992 se habían anunciado como restrictivos, la dureza de las cifras presentadas ha superado a las expectativas más pesimistas. En un marco de fuertes recortes de la inversión pública, destaca, por lo insólito, la reducción de los gastos dedicados a I+D. Estos presupuestos confirman la tendencia ya apuntada en el 90 y explicitada en los PGE 91: la investigación científica y el desarrollo tecnológico han pasado de moda para los responsables de la política económica de este país. El drástico recorte presupuestario, la congelación de plantillas de investigación, la ausencia de una política tecnológica coherente en el conjunto del sector público y la incapacidad para afrontar las nuevas orientaciones de la política tecnológicointustrial europea, ponen en evidencia las contradicciones entre un discurso oficial que señala a la I+D como una prioridad estratégica y la realidad de las cifras, que caen hasta el nivel de hace tres años.

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO

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 de forma aproximada. Según el MEC, se consideran como I+D el 20% de los recursos totales de las Universidades y se estima una relación Empresa Privada/Empresa Pública = 1,5. No se incluyen hasta ahora los gastos de I+D de las CC.AA., tanto los realizados a través de planes específicos como los de OPis transferidos, dado que no existen estadísticas homologables al respecto.

Los gastos del Estado en I+D para 1992, 201.481 MPtas., sufren un recorte del 3,7% en ptas. corrientes, lo cual significa una disminución real del 8,7% después de aplicar el deflactor del PIB. La tendencia que ya apuntamos en los PGE 1990 y 1991 se configura como una realidad. Así, el horizonte presupuestario del 1 % del PIB, previsto para 1990 hace cuatro años, se convierte en un exiguo 0,75% PIB en el año 92; y esto contando con que las empresas no sigan la política de reducción del gasto y mantengan unos incrementos mínimos del 10% en sus presupuestos del I+D, Cuadro j. Considerando un gasto aproximado de las CC.AA. de 25.000 MPtas., el porcentaje global de gastos de I+D subiría al 0,78% PIB.

Los recursos financieros se concentran en el Plan nacional de Investigación (PNI) y el Programa de Promoción General del Conocimiento (PGC), ejes fundamentales de la investigación planificada. Sin embargo, los recursos totales que maneja la CICYT, -PGC +

becas + PNI-, sólo significan un 16% del gasto total del Estado (19% en 1989 y 18% en 1990), lo cual limita las posibilidades de una planificación efectiva de estos recursos.

Por otro lado, las inversiones totales de la Función 54 se recortan en un 3,7%, hipotecando la ampliación o mejora de infraestructuras o nuevos centros del sector público.

EL MEC: RECORTES EN DINERO Y PERSONAL

El Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) continúa en el camino emprendido en los PGE 1991, cuando procedió a una profunda reestructuración del gasto, desplazando la mayoría del incremento acordado a la reforma prevista en la LOGSE. Los gastos de la Universidad siguen aumentando por debajo de la media y los de I+D disminuyen en un 1,2%, aunque continúa como primer ministerio inversor, con el 34,4% de los gastos de I+D. Los recursos destinados por este Ministerio se centralizan en los programas de PGC, PNI y en el de Formación de Personal Investigador. El PNI sufre un recorte del 10,6% respecto a 1991 (de 22.001 a 19.900 MPtas) pero, más grave, una reducción del 20% respecto a las previsiones para e 92 hechas en mayo de este mismo año. Es válido preguntarse si se puede hablar de un Plan con este tipo de inseguridad presupuestaria. Por su parte, el Programa de PGC, con 8.777 MPtas., se reduce en un 4,3% y el Plan de Formación de Personal Investigador registra un descenso del 20% en el número total de becas, tanto pre como postdoctorales; las becas concedidas en el marco del PNI se mantienen, sumando en total unas 5.800.

El presupuesto del CSIC merece una mención especial, ya que se prevé un recorte del 19% de sus inversiones y la congelación total de la plantilla en todas sus escalas: científicas, técnicas, administrativas y laborales. En paralelo, las inversiones de la Universidad se recortan en un 37% y la política de personal se completa con un aumento del personal docente universitario menor que la tasa de crecimiento del alumnado. Menos becas y congelación de las plantillas de investigación; si se agrega la falta de articulación con el sector privado se cierra el círculo. La insuficiencia de personal I+D, problema capital del sistema científico-técnico español, lejos de solucionarse, tiende a convertirse en un problema endémico que amenaza con frustrar cualquier desarrollo coherente del sistema.

DEFENSA: PRESOS DE UN MODELO

Pero tal vez el rasgo más sorprendente de estos presupuestos e 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, afirmándose como segundo ministerio inversor, con el 30,2% del gasto total, lejos ya del Ministerio de Industria y cada vez más cerca del MEC, que concentra y distribuye el Fondo Nacional de Investigación. Estas cifras nos colocan ya en un dudosamente honroso segundo puesto en Europa, sólo detrás de Gran Bretaña, en porcentaje de investigación dedicado a temas militares.

Por otro lado, debe considerarse que los gastos de personal de este Ministerio sólo significan el 16% de su presupuesto y las inversiones reales el 77%. Así, las inversiones del ministerio de Defensa representan ya casi el 80% del total de inversiones de I+D (47.007 frente a 59.977 MPtas.) cifra netamente superior al 64% del año 89 o al 47% del 91. Estas inversiones se dedican fundamentalmente a vehículos de combate, sistemas de armas, misiles y cohetes, que significan el 75% del total. Gastos que se aplican

principalmente a compra de armamento y a cuotas y 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 a la mejora de las comunicaciones se reducen en un 80% y las destinadas al desarrollo informático, nuevos materiales, optoelectrónica y láser se reducen a CERO, lo cual indica el abandono de cualquier tipo de investigación que pueda transferirse a tecnología civil. Este dato es particularmente grave si se analiza en el contexto de la debilidad de infraestructuras que sufre el sector público (crisis de distintos OPIs, retraso o paralización de nuevos centros,...). Estos son los resultados del modelo de desarrollo vía innovación militar que se impone tras el debate de la Ley de Ciencia: independencia de Defensa para elaborar y decidir sus propios proyectos de I+D y Ley de Dotación de las Fuerzas Armadas, que asegura la financiación plurianual de los mismos.

El mantenimiento del protagonismo del Ministerio 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. Como muestra debería bastar el recorte drástico del presupuesto del proyecto SDI, o Guerra de las Galaxias, por el parlamento de EE.UU.

INDUSTRIA: EL GRAN PERDEDOR

El MINER, el otro gran inversor, es el que paga más duramente los platos rotos de los PGE 92. Desplazado definitivamente por Defensa a un lejano tercer puesto con el 23,7% del gasto total, este ministerio sufre una reducción del 13% respecto a 1991 (-7.063 MPtas.), que afecta tanto a sus inversiones (-18%) como a las transferencias de capital (-8,3%). Este año desaparecen las Ayudas a la Innovación del CDTI y todas las transferencias de capital se concentran en el Plan de Acción Tecnológica e Industrial (PATI). En este contexto, las transferencias a empresas privadas, 8.596 MPtas., disminuyen en un 32% respecto al 91, mientras las destinadas a empresas públicas se recortan en casi el 80%, reduciéndose a 528 MPtas. El PATI sufre una reducción del 30% respecto a los fondos del año pasado, pero, más grave, un recorte de más del 60% respecto a las previsiones respecto a este año; un descenso tan drástico que sentencia desde su lanzamiento a este plan, presentado como la "única política industrial del gobierno". Cabe entonces preguntarse cuáles serán los planes y la base financiera destinados a mejorar la competitividad de la industria española, dado que el propio MINER acepta que existen poco más de 1000 empresas que realizan funciones de I+D y que más de la mitad de los fondos están ligados de forma más o menos directa a ayudas públicas.

CUOTAS, COMPROMISOS Y RETORNOS

Otra cuestión de peso son las cuotas a organismos europeos. El total de cuotas para 1992 es de 16.400 MPtas. sumando la ESA y el CERN 15.000 MPtas. El Gobierno se ha comprometido a aportar a la ESA 216.000 millones hasta el año 2.000. Aunque se apunta que existe un compromiso de retornar el 96% de estos recursos, parece difícil asignar los retornos, como lo demuestran los resultados del Hispasat. Este año, sin embargo, la cuota a la ESA sube a 13.100 MPtas., con un aumento de 1.900 MPtas. sin que se expliquen las causas del mismo. Por el contrario, se reduce la cuota del CERN en 2.954 MPtas., un 65% de la cuota establecida, cuando todavía no se ha terminado de pagar la cuota

correspondiente a 1991. Los compromisos respecto a organizaciones internacionales han sido hasta ahora decisiones del Parlamento y en este tipo de Organismos no es posible reducir la cuota de forma unilateral: se paga o no se paga, no se admiten "regateos". Quede claro entonces que una decisión de este tipo puede significar que España deje de pertenecer al CERN, en un momento en que un español ostenta la vicepresidencia del Organismo y que se está discutiendo la localización de la "fábrica de Taus" en Sevilla. Si el tamaño de nuestro sistema científico-técnico y el monto de las inversiones destinadas a su desarrollo no nos permiten hacer una política internacional coherente, será hora de discutirlo y decidir cuáles son los compromisos prioritarios que se mantienen, en los órganos previstos para este tipo de decisiones. Lo que no es aceptable es conocer los cambios en la política tecnológica a través de los PGE.

En el mismo terreno, el aporte español al Programa Marco (PM) de Investigación de la CE concentra las cuotas correspondientes al III PM 90-94 y al último ejercicio del II PM; nuestra cuota, cifrada en el 8%, excede así los 30.000 millones, superando la suma del PGC y PNI (PGC + PNI -28.677 MPtas.). La suma de los compromisos internacionales, incluyendo cuotas y aportes al PM de la CE, 47.400 MPtas., es mayor este año que el total de gastos destinados a investigación, PGC + PNI, Formación de Personal Investigador y transferencias de capital a empresas públicas y privadas (41.500 MPtas.). Todo esto sin contar el resto de proyectos extranacionales, como los créditos a proyectos como el Airbus, EFA, etc. Este hecho constituye un límite fundamental para una política de planificación de la investigación de acuerdo a criterios y prioridades nacionales. 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 +D y el modelo industrial ligado al mismo resultan cada vez más determinados desde el exterior. Achicar el sistema interior significa, en todo caso, reducir nuestra ya poca influencia en la elección de los temas y proyectos en los que participamos, aumentando cada vez más el diferencial con Europa.

Los retornos obtenidos de proyectos del II Programa Marco de la CE en 1989 alcanzaron el 4,5%, media considerada razonable por la CICYT teniendo en cuenta que contamos con un 4% de los investigadores europeos. Nuestra participación se ha ampliado al III PM, multiplicando nuestros aportes, a la vez que se congelan las plantillas de personal investigador; será por tanto difícil repetir la cifra de retornos. De todos modos, retornar el 5% significa de hecho perder un 3%, más de 11.000 millones. Gastamos el equivalente a más de la mitad del PNI en financiar la I+D de los países desarrollados.

MOPT, MAPA Y SANIDAD: SIN MARGEN PARA LA I+D

Al igual que en los últimos años, los gastos de I+D del MOPT siguen siendo marginales en el presupuesto total, 442 MPtas. y 0,2% s/total, mientras el total de gastos de I+D destinados a Sanidad se mantiene en el 6%. El crecimiento presupuestario de este ministerio sólo es aparente, ya que se debe a reajustes de personal entre distintos capítulos. De hecho, Sanidad es el Ministerio que sufre el mayor recorte en las inversiones, 41,2%, lo cual pone en entredicho la viabilidad de los nuevos centros de Majadahonda y Chamartín. Por su parte el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a quien corresponde un 4,3% del gasto total dedicado a I+D, ha procedido a una racionalización de su presupuesto de gastos y reduciendo la Función 54 al Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias y al Instituto Español de Oceanografía.

Es difícil de explicar que el dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado insista en potenciar los temas específicos de nuestro país -medio ambiente, salud, agricultura, área socio-cultural- y que los recortes y el abandono presupuestarios afecten especialmente a dichas áreas. Tan difícil como justificar la ridícula asignación de 370 MPtas. para el programa de Estudios Socio-económicos y Culturales del PNI, que incluye toda la programación sobre América Latina, Este de Europa, CE y Mercado Único, Problemas Sociales y Bienestar Social, Patrimonio Histórico, etc.

REFLEXIONES FINALES

El análisis de los PGE dedicados al I+D induce a reflexionar sobre sus consecuencias más directas sobre el sistema científico-técnico y sus efectos sobre la capacidad y desarrollo de nuestro tejido productivo y social.

El gobierno ha pretendido justificar su política restrictiva en un supuesto crecimiento del gasto procedente de las CC.AA. y de los grandes ministerios inversores. Si bien es cierto que algunas CC.AA. dedican cantidades importantes a estas actividades, también lo es que no existe una homologación estadística fiable de las mismas y que en buena lógica se verán afectadas por el mismo tipo de recortes. En cuanto a los ministerios con mayor nivel de inversiones y compras en tecnología, sus inversiones han sido drásticamente recortadas, excepto las del Ministerio de Defensa. En cualquier caso, la coyuntura restrictiva junto a la dispersión de fuentes de financiación pública hace ineludible una coordinación, inexistente hasta el momento, que optimice la asignación de los recursos.

Por otro lado, esta política afectará notablemente a las actividades de I+D empresariales, ya que el número de empresas que participan en las mismas es pequeño, no más de 1000 según el MINER, y más de la mitad de su esfuerzo presupuestario está ligado a ayudas públicas. La política practicada durante los últimos 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 y de patentes españolas y el enorme déficit de la Balanza Tecnológica son los hechos que así lo demuestran. La diferencia entre pagos e ingresos tecnológicos del año 90, 600 MPtas., se mantendrá, según las previsiones del Banco de España en el 91 y el aumento de la tasa de cobertura del comercio tecnológico a niveles del 20% es analizada por los técnicos del Ministerio de Economía y Hacienda, más como un producto del enfriamiento de la economía, que ha supuesto una caída de las importaciones, que como una recuperación del sector. Estas características de sector tecnológico crónicamente deficitario, con escasas inversiones empresariales en I+D, determinan 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 del grado de nuestra dependencia tecnológica, que se hace más visible cuando se comprueba que los pagos tecnológicos superan a los gastos del Estado en I+D (225.000 MPtas. frente a 209.000 MPtas. en 1990). Invertimos más en mejorar la capacidad tecnológica de nuestros proveedores de tecnología que en desarrollar nuestro propio sistema científico-técnico.

Los PGE-92 no aportan cambios fundamentales en esta política, aunque sí confusión sobre los planes de la Administración. Se lanza un plan como el PATI, presentado como "la única política industrial", que se recorta pocos meses más tarde en cantidades que lo hacen inviable. Se reconoce el "efecto catalizador" del PNI sobre el sistema científico-

técnico español, para reducirlo tres meses más tarde a cifras menores que las del año 89. Se eleva la competitividad a prioridad estratégica y a la vez se recortan los gastos de I+D; es difícil pensar qué otros resortes serán utilizados para mejorar el nivel de la empresa española y de sus productos, si se desdeña la poderosa herramienta que supone una política tecnológica coherente apoyada en un sistema científico-técnico fuerte.

Todo apunta a que la investigación y el desarrollo tecnológico no forman parte de la Moda 92. En medio del desconcierto de estos presupuestos cabe preguntarse si los responsables de nuestra economía han decidido olvidar el esfuerzo realizado para volver al "que inventen ellos".

Madrid, 20 de octubre de 1991.