

## Nuevos Presupuestos de I+D+i. Enseñanzas de un pasado reciente.

### Resumen

Los avatares de la situación de la pandemia, no debe hacer olvidar la necesidad de que salgan adelante en las Cortes unos nuevos Presupuestos Generales del Estado para el año en curso, tras más de dos años con los presupuestos de 2018, prorrogados ya dos veces. ¿Significará este nuevo gobierno que habrá una nueva política de ciencia, investigación e innovación? ¿Se aprovechará para mejorar la difícil situación actual de la Investigación, el Desarrollo y la Innovación en la Ley de Presupuestos? Y no se trata sólo de los recursos económicos, pues hay otros muchos problemas, algunos realmente muy graves, como la agilidad en la gestión de los recursos, la simplificación de la contratación de personal o la facilidad de explotación económica de los resultados de la investigación, para que se generen nuevos negocios y se creen nuevos puestos de trabajo. Para saber a dónde debemos ir, hay que entender qué es lo que ha pasado en los últimos años con el gasto público en I+D+I en España, poniéndolo en relación con lo ocurrido en los países de nuestro entorno político. Con ese fin, se presentan actualizados, los resultados de nuestras investigaciones sobre los recursos destinados a I+D+i en los Presupuestos Generales del Estado.

### La crisis y el gasto público en I+D+i.

La crisis económica desatada en 2008 golpeó gravemente a España y su impacto se vio acentuado, entre otras razones, por un lado por la posición de partida, más débil, de la economía española, con un menor desarrollo de los sectores de alta tecnología y un mayor peso de la construcción y servicios vinculados al turismo; por otro lado, por la propia respuesta de la política económica, con recortes durísimos en la gran mayoría de las partidas de gasto público y con especial intensidad en el gasto en I+D+i.

En el conjunto de los países desarrollados la reacción frente a la crisis fue desigual, estando menos afectados aquellos países con Sistemas Nacionales de Innovación que partían de posiciones más fuertes (Países Nórdicos, Alemania, Austria), en tanto que los países de la periferia de Europa, generalmente con sistemas de innovación más débiles, han sido los más afectados.

A ello se ha añadido de manera dramática la situación causada por la epidemia de la COVID 19 que de un lado ha exigido un fortísimo aumento del gasto público y de otro ha hecho descender de manera significativa los ingresos.

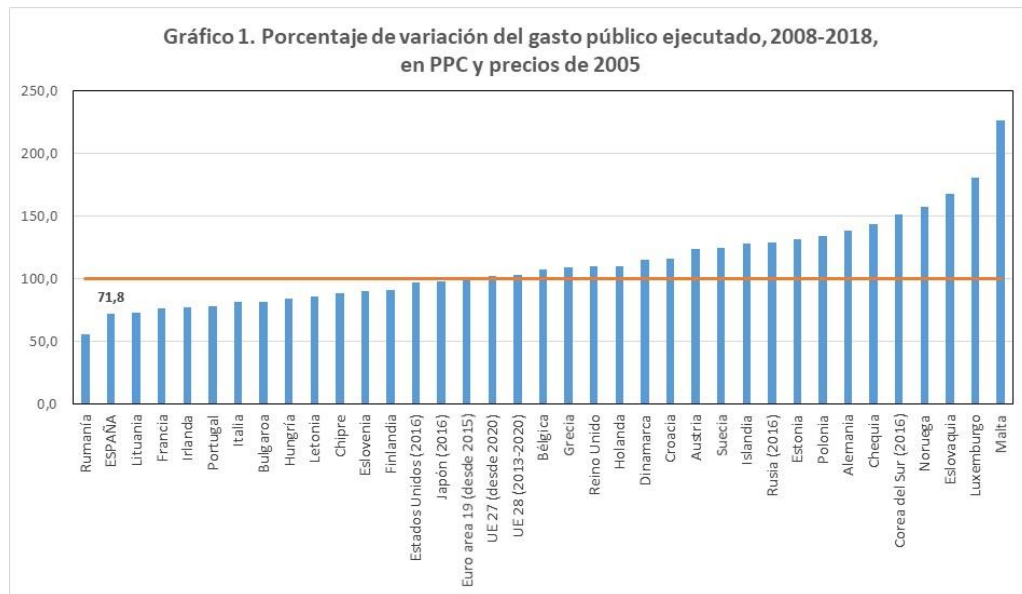
### La evolución de la financiación de la I+D+i en España.

Como se expuso en nuestro estudio de 2018 para la COSCE, vamos a utilizar tres indicadores: a) la evolución de la financiación pública; b) la evolución de los

presupuestos de I+D en España comparada con la de los países de la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE) y de la Unión Europea, y c) el peso de los presupuestos dedicados a I+D en relación al total del gasto presupuestario en España, en los países de la OCDE y los de la Unión Europea.

Según los datos del Instituto Nacional de Estadística, el gasto total ejecutado en I+D (interna) en España fue de 14.701 millones de euros en 2008, llega a un mínimo en 2014 con 12.820 millones y sólo en 2018 se consigue superar, por poco, el nivel de 2008, con 14.945 millones. Pero esa recuperación se debe al esfuerzo de gasto de las empresas, que en 2018 aumentaron su participación al 56,5 % del gasto total ejecutado, mientras que las Administraciones Públicas bajaron su participación al 16,8 %, la más baja del periodo, no llegando todavía a recuperar la cifra de gasto 2008 y las instituciones de enseñanza superior superaron por poco la cifra de gasto de 2008, manteniendo su participación relativa.

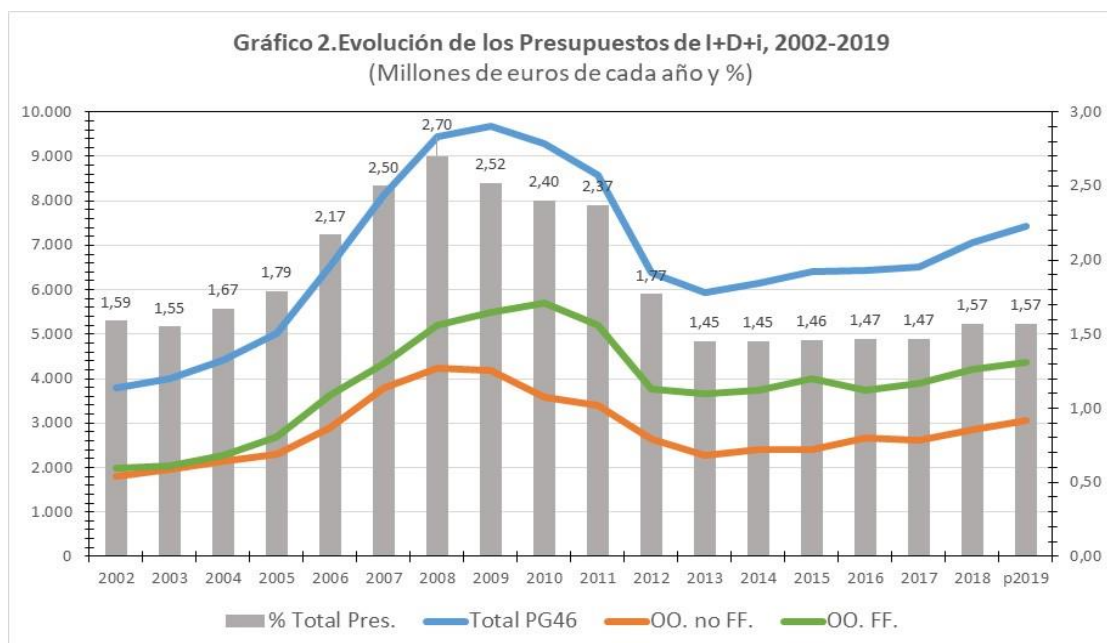
Utilizando como fuente Eurostat, el gráfico 1 muestra el porcentaje de variación del gasto público presupuestado entre 2008 y 2018, medido en paridades de poder de compra y a precios de 2005 para un amplio conjunto de países. Se comprueba que hay más países que aumentaron su gasto que países que lo redujeron. Entre estos últimos esta España, que es el segundo país que más redujo su gasto en I+D (un 71,8%), estando la media de la Unión Europea ligeramente por encima de 100, mientras que la media del área del euro prácticamente no ha variado.



Fuente: Eurostat. Total GBAORD by NABS 2007 socio-economic objectives [gba\_nabsfin07]

El gráfico 2 muestra la evolución del gasto presupuestado en España en el periodo 2002-2019, a precios de 2016. Las barras muestran lo que representa el gasto presupuestado cada año en relación al Producto Interior Bruto (PIB), pudiendo comprobarse el esfuerzo realizado hasta 2008, año en el que se alcanza el máximo de dotaciones y la abrupta caída que se inicia en 2009 y llega hasta 2014. Desde 2014 y hasta 2018 la recuperación no llega a una décima. Se recoge el dato del proyecto de Presupuestos para 2019, que como es sabido no llegó a aprobarse, pudiendo comprobarse que la cifra es igual a la del presupuesto de 2018. Las tres series representadas en líneas

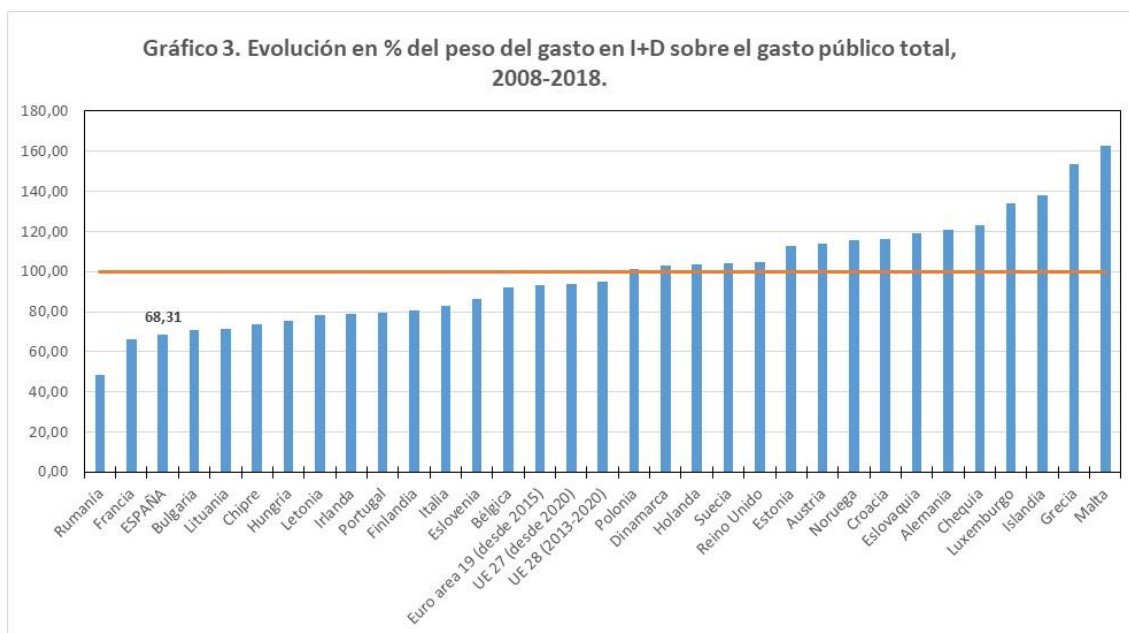
muestran el total presupuestado cada año, en euros de 2016, en el programa de gasto 46, y el desglose entre lo que corresponde a operaciones no financieras y a operaciones financieras. De estas tres series se comprueba que el máximo presupuestado se alcanzó en 2009 y la evolución posterior es similar a la serie de gasto/PIB; en euros de cada año la reducción en el gasto presupuestado entre 2009 y 2018 es de 2.611 millones de euros, afectando más a las operaciones no financieras que a las financieras. Y se comprueba que el gasto en operaciones financieras es superior, en todos los años de las series, al gasto directo en operaciones no financieras.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

En tercer lugar, en el gráfico 3 se representa la evolución del peso del gasto público presupuestado sobre el gasto público total en el periodo 2008-2018, tomando de nuevo los datos de Eurostat. De los 30 países para los que se ofrece información, en 16 el peso del gasto en I+D sobre el gasto total presupuestado aumentó, en los restantes disminuyó, destacando el caso de

España que ocupa la antepenúltima posición con una caída hasta el 68,31% de participación del gasto en I+D en el total de gasto público presupuestado. En este caso resulta llamativo que el peso del gasto se ha reducido para la Unión Europea de los 27, de los 28 y para los países del área del euro.



Fuente: Eurostat. Total GBAORD as a % of total general government expenditure [gba\_nabste].

### Algunas tareas para el nuevo gobierno.

De la información aquí recogida se desprenden al menos dos tareas para el nuevo gobierno en esta legislatura, si lo que quiere es que se mejore la situación de la Ciencia y la Innovación en España en lo que respecta a los recursos destinados a I+D+i: a) hay que recuperar los profundos recortes que han sufrido, desde 2009, las dotaciones presupuestarias; y b) en esa recuperación hay que poner el énfasis en aumentar los gastos no financieros, por encima de los gastos financieros, que en su mayor parte no llegan a ser ejecutados.

Hay dos indicios preocupantes de que no se ha asumido realmente la gravedad de la situación. El primero es que el proyecto de presupuestos para 2019 no supuso una ruptura profunda en la tendencia al mantenimiento de los recursos destinados a la I+D+i ni a su reparto entre gastos no financieros y gastos financieros.

El segundo es la partición en dos ministerios, Ciencia y Universidades, de las competencias en las políticas relacionadas con la I+D+i, lo que supone que en el nuevo gobierno se ha parcelado la gestión del sistema de ciencia y que la fragmentación de competencias siempre supone la división de los recursos, tal como han señalado las sociedades científicas y la conferencia de Rectores de las universidades. Esperemos que estos indicios no se confirmen en el próximo proyecto de Presupuestos Generales del Estado.

Las urgencias causadas por la crisis de la COVID 19 no deberían usarse como excusa para retrasar más el necesario impulso a los Presupuestos de I+D+i, sino que, al contrario, deberían servir para reforzar su necesidad, pues nunca ha existido tanto acuerdo en que una mayor inversión en investigación y tecnología ha de ser parte de la solución futura.

