

La financiación de la investigación civil y militar en el sector público estatal

En este artículo analizamos la evolución de los presupuestos, las obligaciones reconocidas y los pagos realizados en investigación, desarrollo e innovación por parte del sector público en el Estado español entre 2005 y 2014, tanto en el ámbito civil como el militar. Las cifras indican que los recursos destinados a investigación han disminuido en los últimos años. Las obligaciones reconocidas son menores que los créditos en el caso de la I+D civil, mientras que esta diferencia es casi inexistente en la I+D militar. Los pagos realizados en concepto de investigación civil también son mucho menores que las obligaciones reconocidas, cosa que no sucede en el caso de la investigación militar. Al comparar las inversiones reales realizadas en investigación civil respecto a la militar se deduce que la política de inversión pública estatal perjudica la financiación en investigación civil en favor de la militar.

La investigación científica es un elemento clave para el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico que contribuye al bienestar de la ciudadanía. Es, además, un factor económico de primer orden. Las actividades de investigación, desarrollo e innovación se llevan a cabo en grupos de investigación en universidades, en centros públicos y en centros privados. La financiación de estos grupos de investigación se realiza mediante fondos públicos y privados, a través de diversos mecanismos. La contribución pública, en el caso español, proviene en su mayor parte de la Administración General del Estado, mediante los Presupuestos Generales del Estado. Esta contribución pública a la investigación se concreta en ayudas a fondo perdido o mediante créditos retornables. También contribuyen de diversas maneras a la I+D+i las comunidades autónomas y algunos ayuntamientos, mediante ayudas específicas o exención de impuestos.

Departament de Física, UPC. Centre Delàs d'Estudis per la Pau.

Según datos del Banco Mundial,¹ España destinó a I+D en 2014 un 1,2% de su PIB sumadas las aportaciones pública y privada. Porcentaje menor que

¹ Banco Mundial, *Banco de datos mundial: Indicadores del desarrollo mundial* [en línea], disponible en: <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&series=GB.XPD.RSDV.GD.ZS&country=ESP>.

el de los años anteriores, que se situaba en un 1,3% (2010-2012) y 1,4% (2009). Recordemos que la media de los recursos que destina la Unión Europea a investigación es de un 2,0%. A modo de comparación, veamos el porcentaje que dedican a I+D algunos Estados: por debajo de lo que invierte España se encuentran Grecia y Bulgaria con un 0,8% de inversión en I+D; Polonia, con el 0,9%; Argentina, con un 0,6%. Y, por encima de lo que destina España, encontramos Italia con el 1,3%; Hungría, con el 1,4%; China, con un 2,0%; Francia, con un 2,2%; EEUU, con un 2,7%; Alemania, con el 2,9%; Suecia, con un 3,3%, y Japón, con un 3,5%. La inversión en I+D en España, sumando las contribuciones pública y privada, es inferior al valor medio de la inversión en la UE (2,0%) y de la OCDE (2,4%). España se sitúa entre los Estados que menos dedican a la investigación.

Esta situación no es nueva y las instituciones públicas son conocedoras de ello. Como muestra, recordemos que el Plan Nacional de Investigación 2008-2011,² aprobado por el Consejo de Ministros en 2007, fijaba entre sus objetivos «el incremento de la inversión pública en I+D hasta alcanzar el 2% del PIB en el 2010», con intención de mejorar la financiación de la investigación en España. Está claro que no se han alcanzado los objetivos previstos en dicho Plan de Investigación y que, como veremos en este artículo, es difícil que cambie la situación a corto plazo.

España se sitúa entre los Estados que menos dedican a la investigación

El Estado español cuenta con tres niveles de gobierno: central, autonómico y local. Tanto las comunidades autónomas como las corporaciones locales gozan de plena autonomía financiera para decidir y aprobar su propio presupuesto. Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) son el documento en el que se recoge la previsión anual de los ingresos y gastos del sector público estatal. Incluye el presupuesto del Estado así como de los organismos autónomos y agencias estatales. Corresponde al Gobierno la elaboración de los PGE, por tanto es un reflejo de su política económica.

El presupuesto de gastos en los PGE sigue una triple clasificación: por programas (que podríamos decir que indica el concepto a que se destina), orgánica (qué organismo lo gasta) y económica (cómo se gasta).³ Los PGE contienen aproximadamente 200 programas que se ordenan en 26 políticas de gasto.

² Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología, *Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011* [en línea], 2007, p. 23, disponible en: http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Investigacion/FICHEROS/PLAN_NACIONAL_CONSEJO_DE_MINISTROS.pdf.

³ Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Dirección General de Presupuestos, «Introducción a la lectura de los presupuestos generales del Estado», *Libro Azul de PGE* [en línea], 2014. p.28, disponible en: <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PresupuestosEjerciciosAnteriores/Documents/EJERCICIO%202014/LIBROAZUL2014.pdf>

En este artículo analizaremos las aportaciones que la Administración Central del Estado español ha realizado, durante el periodo 2005-2014, para financiar la investigación, desarrollo e innovación, tanto aquella parte que tiene finalidad civil como la que tiene finalidad militar. Para ello nos centraremos en las políticas: «Investigación, desarrollo e innovación civil» e «Investigación, desarrollo e innovación militar» que incluyen varios programas dirigidos a la financiación de actividades de investigación.

I+D civil y militar en los PGE

Las inversiones de la Administración Central del Estado dedicadas a investigación, desarrollo e innovación, reflejadas en los PGE, están distribuidas en diferentes programas de gasto. Las asignaciones presupuestarias de los programas genéricos de la I+D civil (como por ejemplo «Investigación básica») están repartidas en varios subprogramas –uno para cada uno de los ministerios con alguna asignación–, mientras que algunos programas muy específicos (por ejemplo, investigación relacionada con la salud) están asignados a un ministerio únicamente (al Ministerio de Salud en este caso).

La previsión de financiación de la I+D militar se concentra en un solo programa de gasto: «Investigación y desarrollo relacionado con la Defensa» (designado como Programa 464). Este programa puede estar subdividido en varios subprogramas, según el ejercicio económico. Los últimos años se ha subdividido en solo dos subprogramas, uno del Ministerio de Defensa y el otro del Ministerio de Industria.⁴ Si bien en el ejercicio 2012 hubo un subprograma del Ministerio del Interior.

Para analizar las inversiones en I+D de la Administración general del Estado español en el periodo 2004-2014 hemos utilizado los datos presentados en las memorias de ejecución presupuestaria, publicadas por el Ministerio de Hacienda.⁵ La información se facilita en dos volúmenes: el primero corresponde a los gastos referentes al Estado y, el segundo, a los Organismos Autónomos, Agencias estatales y Organismos públicos. Al redactar este artículo solo se había publicado la memoria provisional de la ejecución del año 2015; por esta razón no se incluye ese año. Nos centraremos únicamente en los presupuestos de créditos, las obligaciones reconocidas y los pagos realizados, entendiendo los primeros como aquellos créditos aprobados por el Congreso y reflejados en los PGE. Las obligaciones reconocidas hacen referencia a los compromisos adquiridos por la Administración con un tercero para la

⁴ En este artículo utilizaremos la expresión “Ministerio de Industria” para designar el ministerio al que se le asigna el gasto que estamos comentando, sea cual sea su nombre en el momento. Recordemos que cada nuevo gobierno denomina los ministerios según cree conveniente.

⁵ Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *Ejecución Presupuestaria* [en línea], disponible en: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Paginas/EjecucionPresupuestaria.aspx>

prestación de un determinado servicio, realización de obra, subvención, etc., después del correspondiente concurso público. En definitiva son las cantidades que la Administración realmente dedicará para conseguir un determinado objetivo. Y los pagos realizados son las cantidades abonadas durante el ejercicio.

Puede ser que algún organismo o agencia esté financiado por diferentes programas, debido a que realiza actividades en diferentes sectores. Por ejemplo, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) recibe recursos a través del Programa 143A (Cooperación para el desarrollo) y del Programa 463A (Investigación científica). Nosotros analizaremos únicamente los recursos relacionados con las actividades de investigación, desarrollo e innovación en cada organismo y agencia.

Presupuesto, obligaciones y pagos realizados en I+D total

Los datos correspondientes a la política de «Investigación, desarrollo e innovación» de los PGE, es decir, la I+D+i total (civil más militar), una vez sumadas las partes correspondientes al Estado y a Organismos y Agencias, entre los años 2005 a 2014, se presentan en la figura 1. Las columnas azules representan las cantidades presupuestadas, los cuadrados en negro las obligaciones reconocidas y los triángulos en gris los pagos realizados. Los presupuestos entre 2005 y 2011 fueron elaborados por los gobiernos del PSOE. El presupuesto de 2012 y los siguientes fueron preparados por el gobierno del PP.

El presupuesto en investigación fue aumentando desde 2005 hasta 2009, ejercicio en que prácticamente se dobló el presupuesto de 2005. A partir de aquel momento el presupuesto sufrió una importante disminución, muy significativa en 2012, llegando al mínimo en 2013 y manteniendo el mismo presupuesto en 2014. Notemos que los presupuestos totales del Estado español en I+D de los ejercicios 2012 a 2014 son inferiores al del ejercicio 2006, y significativamente menores al máximo alcanzado en 2009. El presupuesto de 2014 es el 58% del presupuesto de 2009.

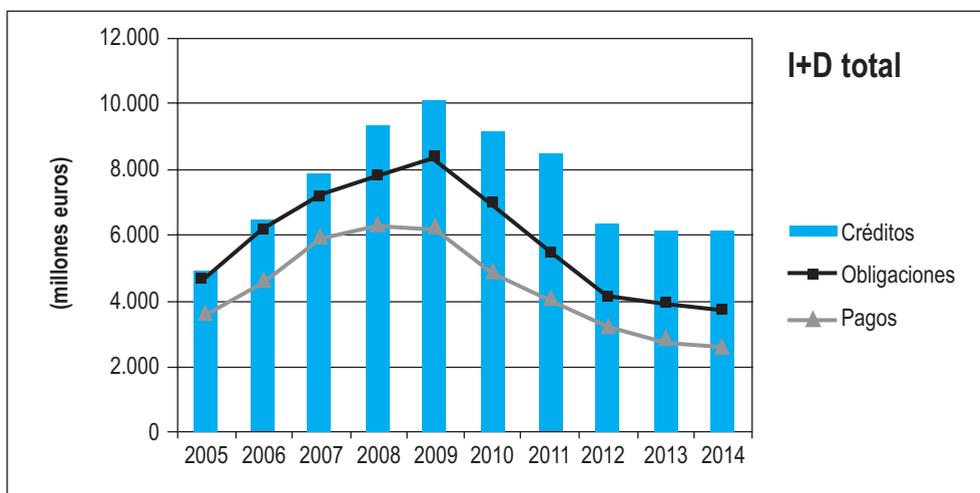
Las obligaciones reconocidas siguieron una evolución parecida a la de los presupuestos: aumento hasta 2009 y disminución hasta 2012. Si bien hemos de destacar que la diferencia entre las cantidades presupuestadas y las obligaciones va aumentando a lo largo de los años. Así, en 2005, las obligaciones prácticamente coinciden con las cantidades presupuestadas (94%), pero en 2015 solo representan el 63%. Esto quiere decir que los compromisos adquiridos por la Administración, a partir de 2008, para realizar inversiones en investigación se alejan de los acuerdos aprobados en las Cortes. La situación se ha agravado en el transcurso de los años tal y como se aprecia en la gráfica. Subrayamos que las obligaciones en 2014, es decir, los gastos comprometidos, son menores que las de 2005. En definitiva, la

situación en 2014 es alarmante, pues la inversión real en I+D+i en 2014 es un 83% de la de 2005.

Este desacuerdo entre las obligaciones reconocidas y las cantidades presupuestadas no es la norma general en los otros programas de los PGE. En la mayoría de programas, las obligaciones reconocidas representan algo más del 90% de las cantidades presupuestadas.

La evolución de los pagos realizados también es similar a la del presupuesto. Así, se observa un aumento entre 2005 y 2008, y se mantiene en 2009, año a partir del cual se inicia una disminución, llegándose al mínimo de pagos en 2014.

Figura 1. Créditos totales presupuestados, obligaciones reconocidas y pagos realizados de la I+D total, según el ejercicio (en millones de euros)



Observamos que los pagos realizados son notablemente inferiores a las obligaciones reconocidas. Además, esta diferencia no es ocasional sino que es sistemática, pues se observa en todos los ejercicios estudiados.

Se podría pensar que esta discrepancia entre las obligaciones reconocidas y los pagos realizados anualmente es una constante en las diferentes partidas de los PGE. No es así. El grado de cumplimiento del gasto total reconocido del Estado se sitúa por encima del 95%, y alrededor del 90% en el caso del Ministerio de Defensa, por ejemplo.

La diferencia entre las obligaciones reconocidas, y los pagos efectuados en el ejercicio en curso puede tener diferentes orígenes como, por ejemplo, el incumplimiento del receptor,

demora en el pago, etc. Este punto merece un estudio específico. Más adelante insistiremos en este asunto.

Inversiones en I+D civil y militar

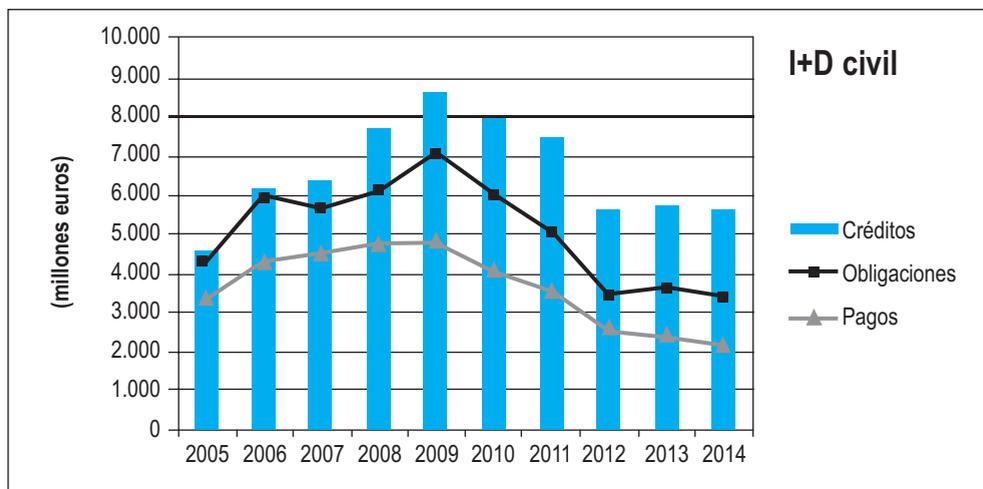
Analicemos las inversiones en investigación (presupuesto, obligaciones y pagos) del Estado español durante los últimos diez años, separando las inversiones con finalidad civil de las que tienen una finalidad militar. En la figura 2 hemos representado la evolución de las cantidades presupuestadas, las obligaciones y los pagos efectuados en I+D civil, entre los años 2005 y 2014. Y, en la figura 3, las cantidades equivalentes en I+D militar.

Los recortes en la política de inversiones en I+D española merecieron la atención internacional

En la I+D civil (véase la figura 2) se observa un aumento muy significativo del presupuesto entre los años 2005 y 2009, año a partir del cual se produce una disminución muy importante, drástica en el 2012, y que se mantiene a partir de ese año. El presupuesto en los últimos años está estabilizado. Por lo que respecta a las obligaciones reconocidas, la evolución temporal es muy similar a la del presupuesto. Sufre una disminución muy marcada entre 2009 y 2012, de manera que las obligaciones en I+D civil –en definitiva, las inversiones que se compromete a realizar el gobierno– en 2014 son menores que en 2005: un 80%, concretamente. Más dramática es la evolución de los pagos realizados. Entre el año 2006 y 2009 aumentaron los pagos –a la par que aumentaban el presupuesto y las obligaciones. A partir de 2009 los pagos disminuyen hasta alcanzar el mínimo en 2014. Mínimo muy por debajo de los pagos realizados en 2005, de manera que estos pagos de 2014 son el 65% de los pagos realizados en 2005.

En definitiva, la evolución de los presupuestos, de las obligaciones y de los pagos realizados en I+D civil sigue el mismo patrón que el de la investigación total, representada en la figura 1 y que hemos comentado más arriba.

Figura 2. Créditos totales presupuestados y pagos realizados de la I+D civil, según el ejercicio (en millones de euros)



No son de extrañar, pues, las continuas denuncias por parte de diferentes sociedades científicas y centros de investigación de la escasez de recursos públicos destinados a la financiación de la investigación en España. Son abundantes las intervenciones en la prensa, durante los últimos años, de investigadores, presidentes de sociedades, rectores de universidad, etc., pidiendo un cambio en la política de financiación de la I+D en España.⁶ Destacamos la *Carta Abierta por la Ciencia en España*,⁷ una iniciativa de 2012 que contó con el apoyo de más de 100 sociedades y entidades científicas españolas y de más de 26.000 científicos (con seis Premios Nobel). En la carta, dirigida al Presidente del Gobierno, se mostraba la preocupación por la disminución de la financiación pública en investigación en España y se le pedía que en los PGE no se penalizase la inversión pública en I+D. Desgraciadamente, la situación no cambió y, en 2013, se redactó una segunda Carta por la Ciencia.⁸

La política de inversiones en I+D española y, en particular, el recorte sufrido en los PGE de 2010, mereció la atención internacional. En la editorial de la prestigiosa revista *Nature*,⁹

⁶ Sirvan de ejemplo ilustrativo estos dos artículos: A. Rivera, «El gasto español en I+D cae por primera vez mientras que sube el de Europa», *El País* [en línea], 21 noviembre de 2012, disponible en: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/11/21/actualidad/1353507390_087779.html y A. Rivera, «La comunidad científica denuncia que la I+D está al borde del colapso», *El País* [en línea], 20 mayo de 2013, disponible en: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/05/20/actualidad/1369072159_104067.html.

⁷ Colectivo Carta por la Ciencia, *Carta Abierta por la Ciencia en España* [en línea], disponible en: http://www.cosce.org/pdf/2012_carta_abierta_esp.pdf

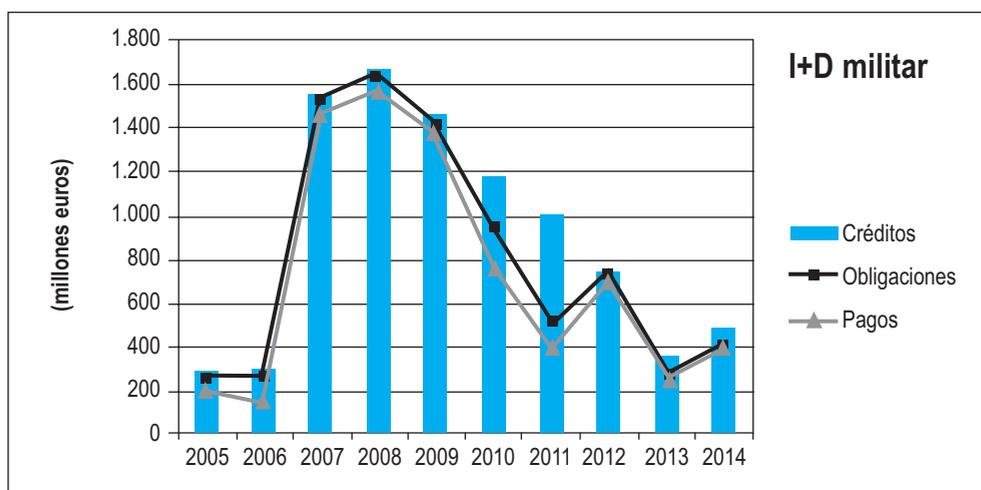
⁸ Colectivo Carta por la Ciencia, *Segunda Carta por la Ciencia* [en línea], disponible en: http://www.cosce.org/pdf/carta_2013-CAfinal%20_2_.pdf

⁹ Editorial, «No turning back», *Nature*, vol. 462, núm. 7270, 12 de noviembre de 2009, pp. 137-138.

se criticaba esta reducción y se anunciaba que, de esta manera, la industria española sufriría las consecuencias a largo plazo. Además, recomendaba que el Estado español copiase las políticas de investigación de Alemania o de Grecia que habían aumentado substancialmente sus presupuestos de investigación, a pesar de la situación de recesión económica.

La financiación de la I+D militar ha seguido una evolución muy diferente (véase la figura 3). En 2007 se produjo un fuerte aumento de la cantidad presupuestada respecto a los años anteriores: los recursos presupuestados se multiplicaron por ocho respecto a 2006. El presupuesto llegó a un máximo en 2008 y, a partir de este año, se produjo una fuerte disminución hasta 2013. El presupuesto de 2014 experimentó un ligero aumento. Un aspecto que destaca de esta figura es que las obligaciones reconocidas de la I+D militar son prácticamente coincidentes con las cantidades presupuestadas, excepto en 2010 y, sobre todo, en 2011, años en que los compromisos sufrieron una fuerte disminución. Esto quiere decir que las cantidades comprometidas por el gobierno de turno, destinadas a la I+D militar son prácticamente iguales a las presupuestadas, cosa que no sucede en absoluto con la I+D civil, como hemos visto. Por lo que hace a los pagos realizados, también vemos que prácticamente coinciden con las obligaciones. Las diferencias son pequeñas, al contrario de la I+D civil. Compárese la figura 2 con la figura 3.

Figura 3. Créditos totales presupuestados y pagos realizados de la I+D militar, según el ejercicio (en millones de euros)



Al observar la figura 2, se deduce que las obligaciones reconocidas en I+D civil son muy inferiores a las cantidades presupuestadas a partir de 2008, como sucede en la I+D total (véase la figura 1). Esta situación no se da en la I+D militar, de manera que las obligaciones se ajustan bastante bien a las cantidades presupuestadas, excepto en los años 2010 y 2011.

El grado de acuerdo entre las obligaciones reconocidas y las cantidades presupuestadas en investigación, desarrollo e innovación es muy diferente si nos fijamos en la I+D civil o en la militar (véase la figura 4). El grado de acuerdo en la investigación total en 2005 fue del 94% y, a partir de ese año, ha ido disminuyendo sistemáticamente hasta llegar a un 63% en 2014.

La evolución de la I+D civil ha sido muy similar, siendo el grado de acuerdo en 2004 del 94%, disminuyendo hasta ser únicamente del 61% en 2014. Y la tendencia a la baja parece imparable. En definitiva, los sucesivos gobiernos se han comprometido a gastar cantidades mucho menores de las que aprobaron las Cortes llegando al extremo de que, en 2014, el gobierno cumplió únicamente el 63% de lo acordado.

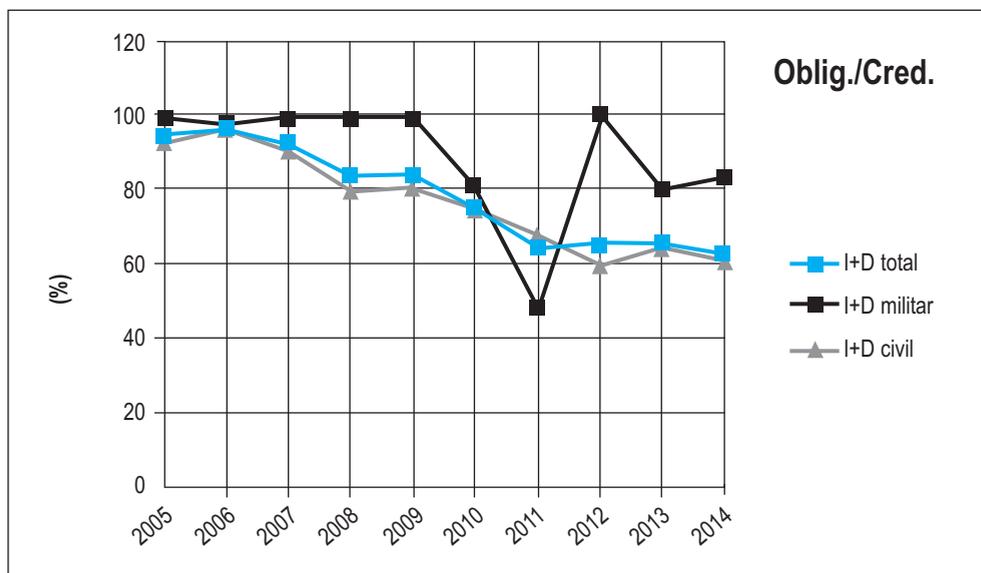
Esta situación no se observa en la inversión en investigación militar. En general, las obligaciones reconocidas y las cantidades presupuestadas son muy similares, con un grado de acuerdo cercano al 100% los años 2007, 2008, 2009 y 2012 mientras que, en el año 2010, disminuye al 81%, con un grado de acuerdo similar al de la I+D civil ese año y, en el 2011, llega al 49%. La situación de los años 2010 y 2011 es, pues, una anomalía respecto al comportamiento general.

El desajuste entre presupuesto y obligaciones en I+D militar del año 2011 es debido, fundamentalmente, a que los pagos correspondientes a las ayudas a la investigación en materia de defensa por parte del Ministerio de Industria, dirigidas al sector de la industria militar (Programa 464B), fueron mucho menores a los presupuestados. Ese año 2011, de 800 millones de euros presupuestados, se comprometieron únicamente 285 millones y se pagaron 210 millones. En cambio las ayudas correspondientes al Ministerio de Defensa se ajustaron bastante al presupuesto: de 95 millones de euros presupuestados, se comprometieron 94,9 millones y se gastaron cerca de 84 millones.

Así pues, el desajuste entre las cantidades totales presupuestadas y las obligaciones reconocidas en I+D+i (civil más militar) se debe fundamentalmente al enorme grado de desajuste de la parte civil de la financiación de la investigación, desarrollo e innovación.

Es increíble que en el Estado español se dé una situación como la descrita. Pues recordemos que los recursos que se destinan a investigación son menores que los estados de su entorno, en proporción al PIB. Añadiendo, además, que esta infrafinanciación de la investigación es un mal endémico reconocido por todas las partes, incluso la gubernamental. Parecería razonable suponer que los diferentes gobiernos se esforzasen en cumplir con las expectativas de gasto en investigación, reflejadas en los PGE que, recordemos, están aprobados por las Cortes.

Figura 4. Relación entre las obligaciones reconocidas y las cantidades presupuestadas en la I+D total, civil y militar



De estos datos se deduce que durante los últimos diez años los respectivos gobiernos, que son los responsables de ejecutar el presupuesto, han practicado una discriminación clara y sistemática hacia la investigación con finalidad civil en favor de aquella que tiene una finalidad militar, en lo que respecta a los compromisos de gasto de los presupuestos aprobados en el Congreso de Diputados.

Sería interesante saber exactamente en qué capítulos del Presupuesto se produce esta discordancia. Este análisis queda fuera de las intenciones de este artículo, cuyo objetivo es dar una visión general de la financiación de la investigación civil y militar por parte del sector público estatal. A pesar de ello, podemos decir que en los Organismos y Agencias, tanto civiles como militares la proporción entre las obligaciones y los presupuestos es muy alta (por encima del 90%) por lo que el desajuste hay que buscarlo en la parte de los PGE correspondiente al Estado. En general, el grado de compromiso en los gastos de personal es alto, y donde se observan más diferencias es en el apartado de las inversiones. A pesar de ello, deberíamos saber si esta discordancia entre presupuestos y obligaciones es consecuencia de una decisión política o es un resultado técnico. Es decir, si los correspondientes gobiernos han sacado a concurso o no todos los recursos presupuestados, o bien han quedado desiertos algunos concursos. Algunas preguntas que nos hacemos y cuyas respuestas podrían ayudar a entender la situación son: ¿qué proporción de las obligaciones corresponde a créditos y cual a ayudas?, ¿los recursos concedidos (obligaciones) se han

destinado a instituciones públicas o a instituciones privadas?, ¿en qué medida se solicitaba cofinanciación?

Podemos separar en dos grupos los recursos destinados a investigación: las ayudas y subvenciones, y los préstamos. Las ayudas y subvenciones, concedidas con los correspondientes concursos públicos, son las vías utilizadas habitualmente por los grupos universitarios de investigación, o de centros de investigación tanto públicos como privados, para financiar los proyectos de investigación que quieren llevar a cabo. Evidentemente, estos grupos también recurren al financiamiento privado o a ayudas de la UE, pero en este artículo ya hemos dicho que analizaremos únicamente el financiamiento público español. Los préstamos son créditos que deben retornarse y, en general, se exige una parte de cofinanciación para que sean concedidos. Por lo que, para que un grupo de investigación pueda optar a uno de estos créditos, es necesario que tenga otras vías de financiación o de obtención de recursos, lo que no siempre está al alcance de los grupos de investigación universitarios. Esta situación es diferente en los grupos de investigación que forman parte del sector industrial.

Los gobiernos han discriminado clara y sistemáticamente en favor de la investigación militar

En los últimos años, los respectivos gobiernos han incrementado las partidas destinadas a préstamos mientras que, simultáneamente, han reducido el presupuesto dedicado a ayudas y subvenciones directas.¹⁰ Hasta 2007, las partidas dedicadas a ayudas y subvenciones superaban a las dedicadas a préstamos pero, en 2009, se invirtió esta proporción, llegando en 2013 la parte dedicada a préstamos al 62% del total.

Esta situación puede explicar en parte la diferencia entre las cantidades presupuestadas y las obligaciones reconocidas en investigación, pero creemos que no es suficiente. Consideramos que sería necesario realizar un estudio minucioso para clarificar las discrepancias entre los presupuestos y los recursos realmente destinados a investigación, desarrollo e innovación.

En el caso de la I+D militar, también existen los mismos tipos de recursos: ayudas y créditos. Pero la situación es bastante diferente. Los créditos que otorga el Ministerio de Industria en concepto de I+D son créditos retornables, si bien en unas condiciones muy ven-

¹⁰ A. Bernardo, «La ciencia española retrocede una década», *Hipertextual* [en línea], 5 de agosto de 2015, disponible en: <https://hipertextual.com/2015/08/presupuestos-generales-del-estado-2016-ciencia-espana>

tajosas, pues se prestan a un interés del cero por ciento y a devolver en un periodo de veinte años. Se trata de préstamos destinados a la industria militar y, con esas condiciones, no es de extrañar que la destinataria los utilice en su totalidad. Estos créditos han suscitado una enorme controversia desde hace tiempo¹¹ y se ha denunciado que, de hecho, son un mecanismo para incrementar el gasto militar. Desde que se inició el programa, la cuantía total de créditos concedidos supera los 19.000 millones de euros, pero no se sabe con exactitud la cantidad retornada, a pesar de haber transcurrido más veinte años desde la concesión de los primeros créditos. Según el Secretario del Ministerio de Defensa se adeudaban, en 2013, 15.000 millones, pero desde entonces se han concedido 1.800 millones más.¹² A pesar de que estos créditos son tan peculiares, los debemos considerar como parte de la financiación a la I+D+i militar, pues así consta en los PGE.

Investigación militar respecto el total

La investigación militar está incluida, en los Presupuestos Generales del Estado, como un programa más en el conjunto de las inversiones en investigación, desarrollo e innovación. Concretamente es el Programa 464 («Investigación y desarrollo relacionado con la Defensa»). Un dato que indica cuáles son las preferencias o prioridades en investigación de los últimos Gobiernos españoles es el peso que la investigación militar tiene en el total invertido por el Estado en I+D+i.

En la figura 5 hemos representado el porcentaje que representa este programa de ayuda a la investigación de la Defensa respecto al total de la inversión en la política de «Investigación, desarrollo e innovación». Hemos representado el porcentaje de la I+D militar respecto al total en lo que hace referencia a las inversiones presupuestadas (círculos de color azul), a las obligaciones reconocidas (cuadrados de color negro) y a los pagos realizados en el ejercicio (triángulos de color gris). Se observa que la parte militar respecto el total dedicado a investigación varía mucho si atendemos a la inversión presupuestada, a las obligaciones, o a los pagos.

En los años 2005 y 2006, el presupuesto en I+D militar (círculos de color azul en la figura 5) representa alrededor de un 5% del total de I+D+i presupuestado pero, en 2007, esta inversión se dispara y alcanza el 20% del total. Recordemos que en los presupuestos de 2007 se aumentó enormemente la partida destinada a I+D+i militar, tal y como se aprecia

¹¹ P. Ortega, «El escándalo de los créditos en I+D militar», *Materiales de trabajo*, núm. 34, julio de 2008, Centre Delàs d'Estudis per la Pau.

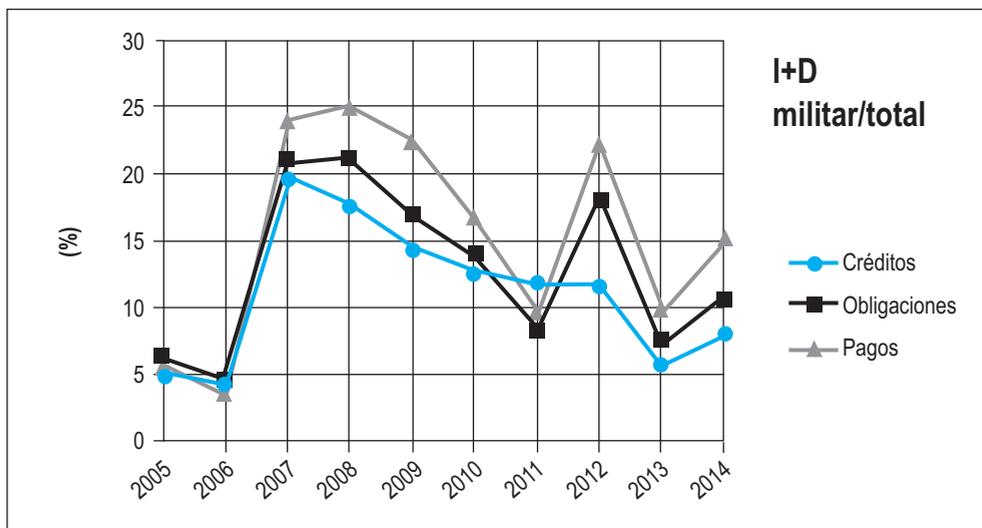
¹² P. Ortega y X. Bohigas, «Fraude e improvisación en el gasto militar. Análisis del presupuesto de Defensa español del año 2016», *Informe número 16*, octubre de 2015, Centre Delàs d'Estudis per la Pau. http://www.centredelas.org/images/informe26_cas_web.pdf

en la figura 3. A partir de ese año 2007, la proporción militar va disminuyendo, año tras año, llegando al 6% en 2013 y remontando un poco en 2014, hasta situarse en el 8%.

El porcentaje de las obligaciones reconocidas en I+D militar respecto al total comprometido en investigación es superior al porcentaje de I+D militar respecto al total del presupuesto, excepto en 2011 (cuadrados de color negro en la figura 5). La razón es clara, pues los compromisos reconocidos por los gobiernos en I+D militar son mayores (en porcentaje respecto al presupuesto) que los compromisos en I+D civil. Así pues, la cantidad comprometida por los respectivos gobiernos para destinar a la I+D militar ha pasado de un 5% del total contratado en investigación en 2005 a un 15% en 2014. Porcentaje que consideramos desproporcionado.

Si atendemos a los pagos realizados durante el año (triángulos de color gris en la figura 5), los resultados son algo diferentes. Observamos que el porcentaje en pagos realizados en I+D militar es superior a los porcentajes correspondientes a I+D militar en créditos y obligaciones. Esto indica que el nivel de pagos efectuados en el año en curso es superior en la I+D militar que en la civil. Ya lo hemos comentado más arriba. Es decir, la I+D militar tiene un trato más ventajoso que la parte civil. Y, finalmente, es necesario destacar que, en algunos de esos años, los pagos realizados en I+D militar llegan hasta el 25% del total de pagos efectuados en investigación.

Figura 5. Porcentaje de I+D militar respecto al total dedicado a I+D.



(Los círculos azules representan los porcentajes respecto a los créditos presupuestados en investigación, los cuadrados negros el porcentaje respecto las obligaciones contraídas y los triángulos grises el porcentaje respecto a los pagos realizados).

Conclusiones

La contribución a la financiación de la investigación, desarrollo e innovación por parte del sector público estatal sufrió una reducción muy importante entre 2009 y 2012. En los últimos tres años la reducción no se ha intensificado pero el nivel de inversión sigue estando lejos del de 2009, momento en que se alcanzó el máximo.

Debemos diferenciar entre las cantidades presupuestadas, las comprometidas, y los pagos realizados. En general, los compromisos adquiridos en I+D total son mucho menores que las cantidades presupuestadas. La desviación de las obligaciones contraídas respecto al presupuesto es sistemática y va aumentando a lo largo de los años, de forma que en 2014 los compromisos adquiridos por el gobierno representan únicamente el 61% del total presupuestado, que es un porcentaje muy bajo. Esta desviación es soportada en gran medida por la parte civil de la I+D+i, que sale perjudicada respecto a la militar. Pues los compromisos adquiridos en la parte civil de la I+D+i son mucho menores que el presupuesto, mientras que en la parte militar ambas cantidades se acercan mucho, excepto en dos años.

Con los datos presentados podemos afirmar que la política de inversión pública estatal perjudica la financiación en investigación civil. Los presupuestos asignados a la I+D civil han sufrido unos recortes que, incluso, han alertado a la comunidad científica internacional. Además, las obligaciones reconocidas en investigación civil han ido disminuyendo desde 2009, de manera que los compromisos en 2014 son menores que los de 2005: representan el 80% de los de 2005. Y, contrariamente, las inversiones presupuestadas para la investigación militar en 2014 han superado las de 2005, así como ocurre con las obligaciones reconocidas.

Los próximos Gobiernos españoles deberían tener en cuenta la baja financiación de la investigación civil y revertir esta situación. Para ello deberían no solo aumentar los presupuestos en investigación civil, sino también esforzarse para ejecutar al máximo dichos presupuestos.