

PGE 2023 de I+D+i: ¿el fin de una ilusión?



servicios a la ciudadanía
administración general del estado

31 de marzo de 2023

PGE 2023 de I+D+i: ¿el fin de una ilusión?

Resumen Ejecutivo

3

Este análisis de los PGE2023 de I+D+i constituye el número 40 de la serie histórica analizada por el sindicato, desde los PGE1983 a este año 2023. Muchas cosas han cambiado en los presupuestos, pero muchas otras permanecen, como la histórica debilidad de recursos financieros y humanos del sistema de investigación español (SECTI) y su carácter cíclico, en contra de las estrategias de los países desarrollados, que utilizan la ciencia y la innovación como motores de cambio y reforzamiento de sus sistemas industriales.

Los PGE2023 de I+D+i, agrupados en la Función 46, rebautizada en 2021 como Investigación, Desarrollo, Innovación y Digitalización se anuncia “el mayor presupuesto de la historia” pero el gasto real capítulos 1 al 7, se sitúa en **3837 M€, 340 M€ y un 8% por debajo del presupuesto de 2009 (4176M€)**.

Los presupuestos de los OPIs, apoyados por partidas importantes del MRR, en general menores que en 2021, consolidan el gasto y recuperan sus inversiones. El INTA, que sufría en 2021 un recorte del 18% ve aumentado su presupuesto en un 26% en 2022, y se mantiene en 2023, superando en un 3,9% sus cuentas de 2018.

En 2022 se produjo la integración del INIA, IGME e IEO en el CSIC, cambiando la estructura de los OPIs y de su gasto. El CSIC ve así aumentar su presupuesto 2023 hasta los 1212,89 M€, 590 M€ provenientes de la subvención del MICINNN, que incluyen fondos MRR (147 M€) y de los OPIs integrados, superando el 44% de autofinanciación con proyectos y actividades propias.

Pero el mayor problema de los OPIs sigue siendo la pérdida de personal, con una reducción de más de 600 empleados fijos desde 2010, a pesar de las OEP abundantes de los últimos años. En 2022 destaca el aumento de casi 1800 plazas de personal laboral en el CSIC, correspondientes a los procesos de estabilización en el sector de la investigación.

Las Ofertas de Empleo Público (OEP) 2021 y 2022 experimentan un aumento significativo, focalizado en el personal investigador, que aumenta casi el 50% respecto a la OEP de 2020. Las OEP de personal técnico también aumentan de forma importante, sumando las convocatorias “experimentales” de 33 Tecnólogos en 2021 y 25 en 2022. Las plazas de Promoción Interna aumentan de forma significativa en todas las escalas en 2022 respecto a 2021.

Sin embargo, y más allá de unos grandes números, es necesario analizar la estructura y evolución del gasto por partidas y el destino de estos fondos. El fondo MRR 2022 de la F46 (5427 M€) destinaba el 30,2% al MICINN, y el 60,5% al Min. de Asuntos Económicos y Transición Digital (MAETD), que asignaba el 73% al sector empresarial, con criterios muy laxos que no corresponden a gastos de I+D+i. En 2023 la suma de fondos MRR aumenta hasta **7655 M€**, y la distribución cambia, concentrándose en tres ministerios: el MAETD recibe el 55,3%, el MICINNN baja al 21% del total y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICT) el 20,3%.

El último y no menor desafío es gestionar y ejecutar esta gran cantidad de recursos MRR hasta 2026. El achicamiento sostenido de la AGE -que ha perdido más del 20% del personal y 40000 puestos de trabajo en los últimos 10 años -, ya ha mostrado sus efectos, reflejados en una administración al borde del colapso que no acaba de recuperarse tras la gestión de los ERTES, el IMV y las ayudas del gobierno.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)

Tabla 1. Distribución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en F46 por ministerios

COMPONENTE 17. FUNCION 46. Investigación, desarrollo, innovación y digitalización				
DISTRIBUCIÓN MECANISMO RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA (MRR)	2022 (M€)	% Total	2023	% Total
17 MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA	27,5	0,5%	33	0,4%
20 MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO	304,7	5,6%	1555	20,3%
27 MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL	3285,7	60,5%	4231	55,3%
28 MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN	1661,6	30,6%	1611	21,0%
29 MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030			97	1,3%
33 MINISTERIO DE UNIVERSIDADES	147,1	2,7%	129	1,7%
TOTAL	5426,5	100,0%	7656	100,0%

La Función 46 de I+D+i recibe 5426,5 M€ M€ en 2022, con una distribución un poco más equilibrada que en 2021. En 2023 el fondo aumenta hasta los **7656 M€**, concentrados en el MAETD (55,3% y 4231 M€), 1611 M€ (21%) gestionados por el MICINNN, y el 20,3% (1555M€) por el MICT.

En 2022 el total de estos recursos fueron gastos no financieros, el 89% capítulo 7, lo cual implicaba el traspaso puro y duro de recursos mayoritariamente al sector empresarial, que concentró el 66% del MRR. En 2023 el 86% (6613M€) se asignan a capítulos 1-7 y aparecen 1042M€ (14%) como capítulo 8.

La asignación de los recursos MRR al MAETD (4231 M€ en 2023) no se ajusta en su inmensa mayoría a los criterios del Manual de Frascati (actividades de Investigación y Desarrollo experimental) ni del Manual de Oslo (Innovación Tecnológica). De hecho, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales del MAETD, a diferencia del MICT, MICINN o Universidades, no tiene competencias en I+D+i ni cuenta con ningún centro asociado en el campo de la investigación. Sus funciones son por tanto la mera distribución de subvenciones en el sector empresarial, con capacidad nula de hacer el seguimiento y control de estas subvenciones y su destino final.

En consonancia con esta distribución, el destino de la mayoría de estos programas es el sector empresarial, más del 70% del total entre empresas y sociedades públicas y sector privado. El sector público, aunque aumenta su participación, también destina una parte fundamental de sus fondos a la colaboración público-privada, sin afectar significativamente a los fondos dedicados a proyectos de investigación del Plan Estatal.

La Función 46 Investigación, Desarrollo, Innovación y Digitalización de los PGE 2021

El MICINN coordina el componente 17 del PRTR que busca transformar el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTI), aumentando y acelerando la inversión en I+D+i para contribuir a la recuperación económica y social del país, transformando áreas estratégicas en el camino de una economía basada en el conocimiento y la innovación. Por su parte, la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027, es el instrumento base para consolidar y reforzar el SECTI en este periodo.

La evolución del gasto por capítulos presupuestarios muestra un aumento significativo del capítulo 6 de inversiones en 2022, maltratado durante los últimos 10 años. En el presupuesto 2021 se incrementaba un 37,7% y en 2022 continúa aumentando hasta los 1247 M€ al sumar el MRR, aunque disminuye en 2023 a 1116M€. El gasto en capítulo VI sin el MRR sigue un 28% por debajo del gasto de 2009 (611 M€ frente a 701,5 M€). Unos recursos bienvenidos para superar la obsolescencia del equipamiento e infraestructuras generada durante la crisis. Sin embargo, si este gasto no se consolida será un esfuerzo coyuntural y estéril.

El análisis del gasto total, capítulos 1 al 7, muestra resultados similares. El gasto real 2022 crecía un 7,8% frente al 9,3% de 2021, permaneciendo un **18,6% por dejado del gasto no financiero de 2009 (3400 M€ frente a 4176 M€)**. Si se suman los recursos europeos el gasto real supera en un 111% el gasto de 2009 alcanzando los 8819 M€.

Gráfico 1. Evolución de los PGE por capítulos 2009-2023

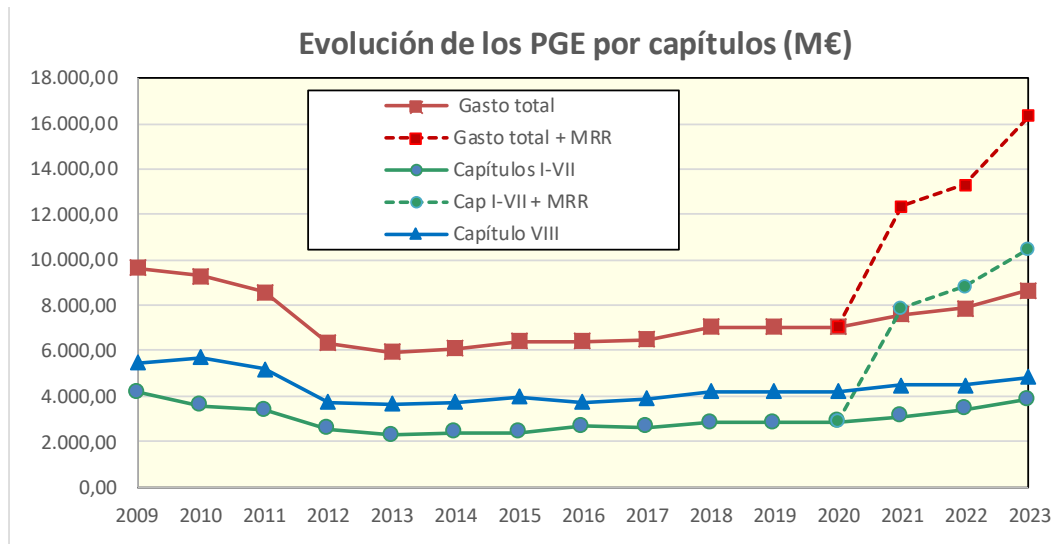
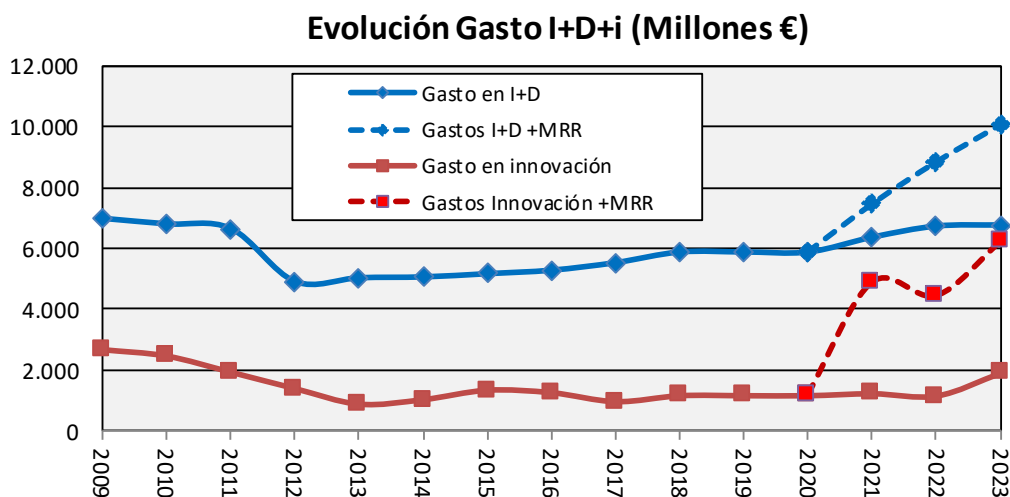


Gráfico 2. Evolución de los PGE de I+D+i por tipo de gasto



En 2023 la **F46 sin MRR se sitúa en 8673M€**, un 10% por encima que en 2022. El problema surge cuando se descuentan los **893M€** dedicados a armamento militar (463B), lo cual resulta en 7780M€, un **2% por debajo del gasto 2022** (7880M€). O sea, el aumento del gasto total se debe al enorme aumento del gasto militar. Más trampas que no resisten el análisis de los números.

El gráfico 1 muestra el efecto de los fondos MRR (línea cortada) y el nivel del gasto de I+D+i sin el auxilio de los mismos (líneas continuas). El gráfico 2, proporciona resultados análogos: los presupuestos 2023 (sin MRR) aumentan un 10% frente a 2022 pero siguen 989 M€ por debajo de los de 2009. El gasto real se incrementa un 13% y se sitúa en **3.837 M€**, un 8,3% por debajo de los 4176 M€ de 2009.

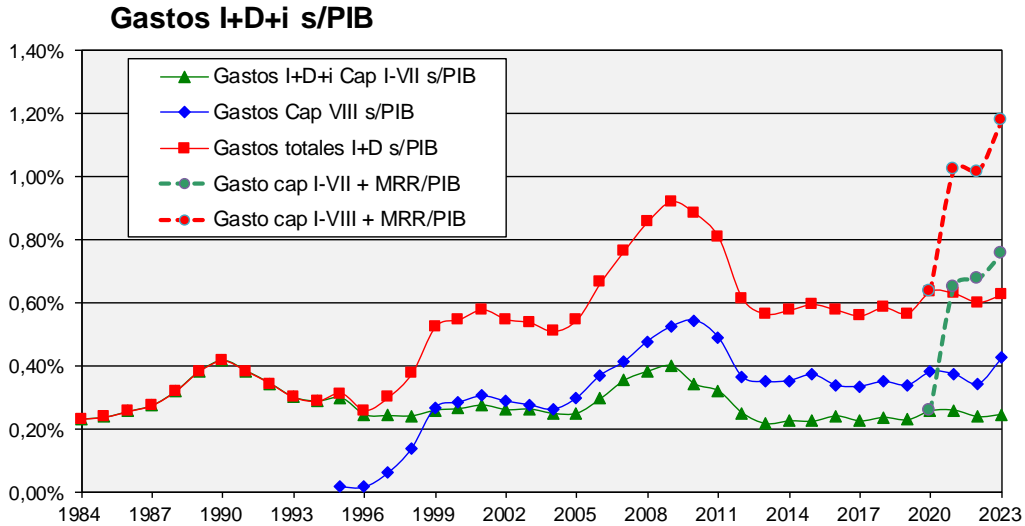
El gasto en innovación, que agrupa a los programas de telecomunicaciones (467I), sociedad de la información (467G) e innovación militar (464B), se concentra en capítulo 8 y aumenta en un 5%. Al agregar los recursos MRR la situación cambia. El gasto real escala hasta 4880 en 2021, 4443 en 2022 M€ y **6243 M€ en 2023**, superando en un 132% el presupuesto de 2009.

Los presupuestos de I+D militar crecen en un 95% respecto a 2022, y el 170% respecto a 2018/2020. En 2023 crecen un 126% tanto los gastos de armamento (capítulo 8) sobre 2022 y un 242% respecto a 2018/2020. En tanto, el presupuesto del INTA, el OPI del ministerio de Defensa, se congela tras recuperar en 2022 el 25% del recorte de 2021. Si en 2018 destacaba el fuerte repunte de la investigación militar en casi el 47%, este

aumento se consolida en 2021 y 2022 y crece de forma desmesurada en 2023, en el marco del acuerdo de la UE para aumentar el gasto en Defensa al 2% de los PGE. La investigación en Defensa no recibe recursos MRR.

El gráfico 4 muestra la evolución del gasto de I+D+i desde 1984, con su comportamiento ligado a los ciclos económicos, que reflejan que la investigación no es estratégica.

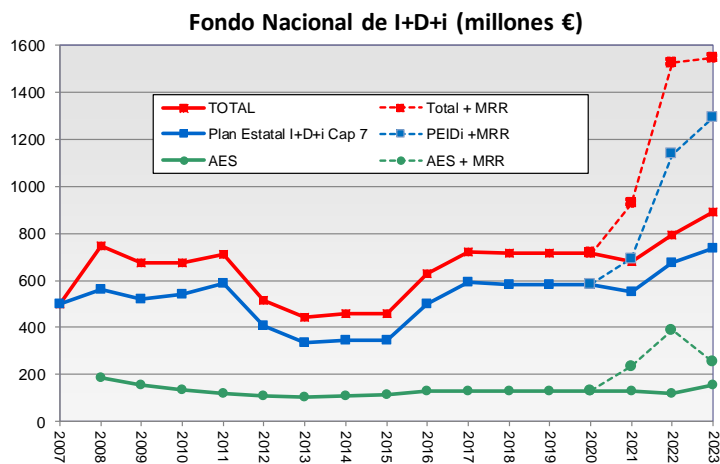
Gráfico 4 Evolución del gasto PGE I+D+i 1984-2023 s/PIB



La Agencia Estatal de Investigación y el Plan Estatal de I+D+i

El detalle del presupuesto 2023 se incluye en el cuadro de ingresos y gastos, tabla 7, que muestra la asignación de los **568,68 M€ del MRR 2023** (588 en 2022). El crecimiento experimentado es 2022 y 2023 es muy notable, pasando de **826 M€ a 1358 M€ en 2022 y 1420 M€ en 2023**, un **71,9 % y 594 M€** más que en **2021**. Una buena noticia en el camino de consolidar los recursos del sector público, pero que es necesario analizar para evaluar la sostenibilidad del sistema cuando los fondos europeos se agoten.

Gráfico 8. Evolución del Fondo Nacional de I+D y AES

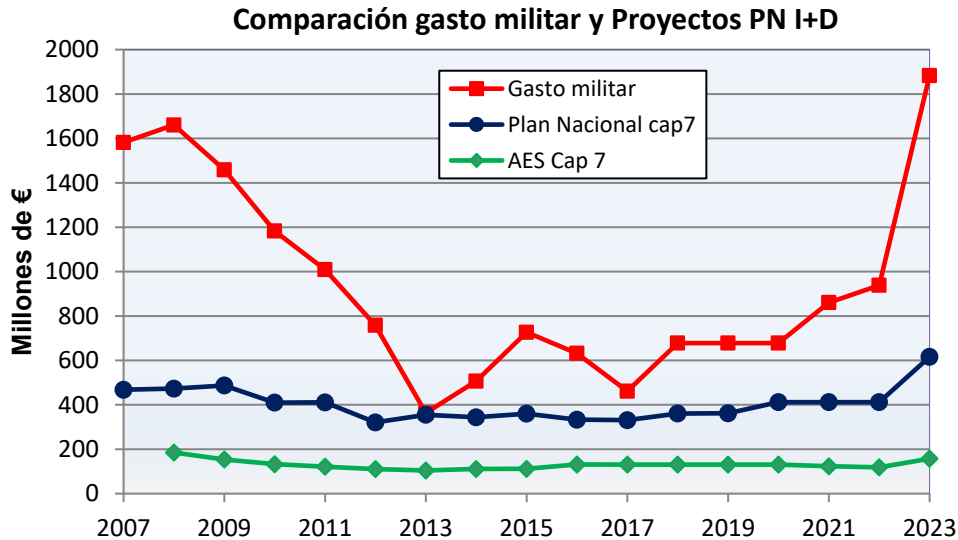


La evolución del Fondo Nacional muestra una consolidación en 735M€ que recupera el gasto real, y se sitúa un 25% por encima de los presupuestos 2011. El AES en cambio, no logra siquiera volver a los números de 2008. Ni siquiera con los fondos europeos consigue remontar de forma significativa, por lo que cabe preguntarse qué pasará en 2024.

La investigación en Defensa

Los gráficos siguientes comparan las cifras del presupuesto de I+D+i de gasto militar (464A y 464B) con el Plan Estatal de I+D+i en los últimos 15 años. A pesar del descenso pronunciado en 2012 el gasto militar supera con creces el tamaño de las convocatorias de proyectos de I+D.

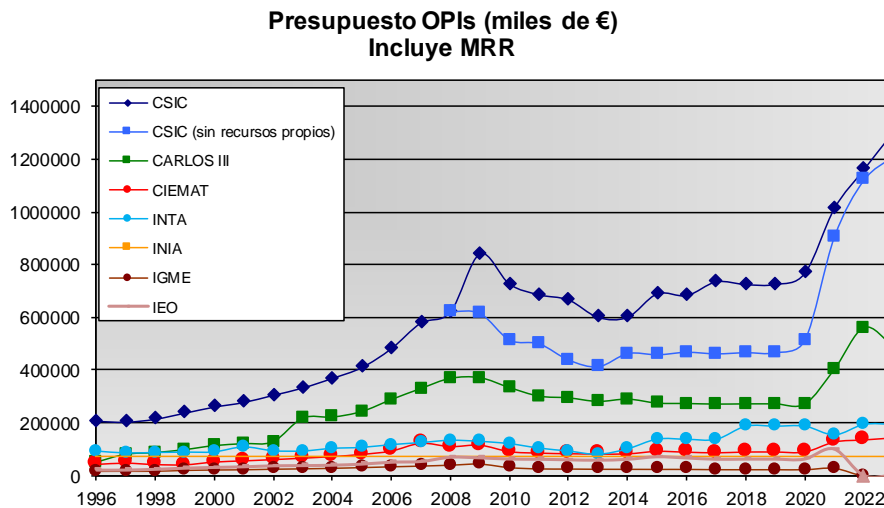
Gráfico 10. Comparación de gasto militar y Fondo Nacional de I+D-Proyectos



Los OPIs recuperan inversiones

Tras una década de recortes los Organismos Públicos de Investigación (OPIs) refuerzan la recuperación de los fondos perdidos en la década anterior, y constituyen los presupuestos más elevados de la historia con 1959 M€ en 2023, que alcanzan los **2301 M€** cuando se agregan los fondos MRR.

Gráfico 12. Variación de los presupuestos de OPIs 1996-2023



El gráfico 12 muestra la transformación de la estructura de OPIs, donde solo quedan tres organismos: el CSIC, que ha absorbido al INIA, IGME e IEO, más el CIEMAT y el Instituto de Salud Carlos III. El CSIC, el mayor organismo público de investigación español aumenta de forma notable su presupuesto, alcanzando los **1213 M€ en 2023**, un 13% por debajo del presupuesto 2022, de **1390 M€**, que ha sido el más alto de su historia, devolviendo al Organismo su relevancia como buque insignia de la investigación nacional. Las tablas 13 y 14 muestran el histórico de presupuestos del CSIC 2009-2022 y el desglose de ingresos y gastos.

El presupuesto de **CIEMAT, programa 467H**, aumenta un 5,8%, hasta 144,71 M€. Los fondos MRR agregan 28,91 M€, y se aplican enteramente en capítulo 6.

El **Instituto de Salud Carlos III (ISCIII), programa 465A**, incrementa su presupuesto en un 13,6%, pasando de 287,23M€ a **328,05 M€**, con ligeros cambios en la estructura de gasto. Los fondos MRR agregan **159,24 M€**, con un recorte del 41% respecto a 2022, reduciendo el total de ingresos a **487,53 M€** (-13%) frente a 2022.

Política de Recursos Humanos

El CSIC no logra recuperar el número de funcionarios de 2010, a pesar del incremento de plazas fijas de personal laboral generados por el proceso de estabilización. La edad media del personal investigador está en 55 años, un verdadero disparate si se piensa que la máxima productividad de los científicos se sitúa en torno a los 40 años. Desde los PGE 2015 la tasa de reposición aumenta en los OPIs, teóricamente hasta el 100%, pero la realidad es que las OEP no cubren las jubilaciones, aceleradas en el último quinquenio.

La aprobación de la ley 17/2022, que modifica la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación 14/1011, ha significado un cambio de rumbo respecto a las políticas de personal, asegurando la aplicación integral de la Reforma Laboral en el sector de la investigación. Esto se materializa en el artículo 23 bis) que regula los Contratos Indefinidos. La ley 17/2022 incluye otros cambios destacados en derechos laborales del personal de investigación, como la indemnización por finalización de contrato para predoctorales y posdoctorales, el reconocimiento de toda la labor investigadora como méritos en los quinquenios, o la inclusión en convenio colectivo de todos los contratos predoctorales y posdoctorales. También se han incorporado avances en la carrera del personal técnico y de los investigadores hospitalarios.

Madrid, 31 de marzo de 2023