

OS TEMPOS SON CHEGADOS

UN BALANCE DA GALICIA AUTONÓMICA | 1981-2021

RAMÓN VILLARES
(Coord.)



Edita

Parlamento de Galicia

Textos

Roberto L. Blanco Valdés
Xan Carmona Badía
Eduardo José Corbelle Rico
Antón Costa Rico
Luis Domínguez Castro
Xoaquín Fernández Leiceaga
Lourenzo Fernández Prieto
Jesús Giráldez Rivero
Manuel González López
Xulía Guntín Araújo
Nieves Lagares Diez
Santiago Lago Peñas
Rubén C. Lois González
Xosé López García
Ramón Máiz Suárez
Henrique Monteagudo Romero
Antía Pérez Caramés
Miguel Anxo Seixas Seoane
Margarita Vilar-Rodríguez
Ramón Villares Paz

Documentación

Gustavo Hervella García

Revisión lingüística

Servizo de Publicacións do Parlamento de Galicia

Deseño e maquetación

Xosé Díaz

Impresión

Alva Gráfica

Depósito Legal
C 1550-2022

ISBN: 978-84-7836-127-4





Índice

- 11 **Un Estatuto para seguir medrando**
Alfonso Rueda Valenzuela
Presidente da Xunta de Galicia
- 15 **Presentación institucional**
Miguel Santalices Vieira
Presidente do Parlamento de Galicia
- 17 **Introdución. Un balance da Galicia autonómica**
Ramón Villares (Catedrático emérito de Historia Contemporánea, Universidade de Santiago de Compostela-Grupo Histagra)

Parte primeira

- 27 **1. Os tempos son chegados: a xestión da autonomía galega**
Ramón Villares (Catedrático emérito de Historia Contemporánea, Universidade de Santiago de Compostela-Grupo Histagra)
- 49 **2. Unha interpretación federal da autonomía de Galicia**
Ramón Máiz Suárez (Catedrático de Ciencia Política, Universidade de Santiago de Compostela)
- 65 **3. A construción política da autonomía galega**
Roberto L. Blanco Valdés (Catedrático de Dereito Constitucional, Universidade de Santiago de Compostela)
- 85 **4. A evolución do sistema de partidos de Galicia**
Nieves Lagares Diez (Profesora titular de Ciencia Política, Universidade de Santiago de Compostela)
- 103 **5. Autogoberno e modernización en Galicia: a experiencia de catro décadas**
Xoaquín Fernández Leiceaga (Profesor titular de Economía Aplicada, Universidade de Santiago de Compostela) e Santiago Lago Peñas (Catedrático de Economía Aplicada, Universidade de Vigo)
- 125 **6. Galicia na Unión Europea: fondos estruturais, eurorrexión e acción exterior**
Luis Domínguez Castro (Catedrático da Universidade de Vigo-Cátedra Jean Monnetad personam)

Parte segunda

- 145 **7. De casas de labregos a granxas leiteiras. A corenta anos de pasados, inercias e futuros da agricultura galega**
Lourenzo Fernández Prieto (Catedrático de Historia Contemporánea e Director Científico Comisario do CISPAC, Universidade de Santiago de Compostela-Grupo Histagra)
- 159 **8. Mellores, pero non moi distintos: a industria na Galicia autonómica**
Xan Carmona Badía (Catedrático emérito de Historia Económica, Universidade de Santiago de Compostela)
- 177 **9. Desequilibrios no devalar da pesca galega**
Jesús Giráldez Rivero (Profesor titular de Historia Económica, Universidade de Santiago de Compostela)
- 193 **10. A xestión do territorio: (hiper)especialización e abandono**
Eduardo José Corbelle Rico (Profesor contratado doutor de Enxeñería Agroforestal, investigador do CISPAC, Universidade de Santiago de Compostela)
- 209 **11. A poboación galega: presente e perspectivas**
Antía Pérez-Caramés (Profesora contratada doutora de Socioloxía, Universidade da Coruña-Grupo ESOMI)
- 223 **12. Unha sociedade urbana e economicamente diversa**
Rubén C. Lois González (Catedrático de Análise Xeográfica Rexional, Universidade de Santiago de Compostela)
- 239 **13. A educación: impulsos limitados para un proxecto común**
Antón Costa Rico (Catedrático de Historia da Educación, Universidade de Santiago de Compostela)
- 259 **14. Sistema universitario e política de innovación**
Xulia Guntín Araújo (Profesora titular de Economía Cuantitativa, Universidade de Santiago de Compostela) e Manuel González López (Profesor contratado doutor de Economía Aplicada, Universidade de Santiago de Compostela)
- 273 **15. Saúde e atención sanitaria**
Margarita Vilar-Rodríguez (Profesora titular de Historia Económica, Universidade da Coruña)
- 293 **16. A cultura en tempos de autonomía**
Miguel Anxo Seixas Seoane (Doutor en Historia e Presidente da Fundación Castelao)
- 309 **17. A lingua galega no tempo da autonomía**
Henrique Monteagudo Romero (Catedrático de Filoloxía Galega, Universidade de Santiago de Compostela)
- 325 **18. Medios de comunicación públicos e sector audiovisual**
Xosé López García (Catedrático de Xornalismo, Universidade de Santiago de Compostela)

Epílogo

- 340 **Unha década pouco aburrída**
Pedro Puy (Portavoz do Grupo Parlamentario Popular de Galicia)
- 344 **Empoderar Galiza**
Ana Pontón Mondelo (Portavoz do Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego)
- 348 **Galicia: cara a unha autonomía 5.0**
Luis Manuel Álvarez Martínez (Portavoz do Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia)

Xulia Guntín Araujo

Profesora titular de Economía Cuantitativa
Universidade de Santiago de Compostela

Manuel González López

Profesor contratado doutor de Economía Aplicada
Universidade de Santiago de Compostela

SISTEMA UNIVERSITARIO E POLÍTICA DE INNOVACIÓN

Nas liñas que seguen a continuación tentamos sintetizar corenta anos de cambios e mudanzas no ámbito da ciencia, a innovación e a formación universitaria en Galicia. A creación e consolidación do Sistema Universitario Galego (SUG), o seu financiamento e a demanda e oferta de formación universitaria trátanse no primeiro apartado. No segundo abordamos a evolución na política científica e de innovación en Galicia. Rematamos sinalando aquelas conclusións que consideramos máis relevantes sobre os cambios que se produciron nos eidos sinalados dende a aprobación do Estatuto de autonomía.

Sistema Universitario Galego

No ano 1981 o alumnado matriculado na universidade en Galicia aproximábase aos 29.000 alumnos/as. Supoñían o 3,4 % do alumnado matriculado no conxunto español. A porcentaxe de mulleres que cursaban estudos universitarios en Galicia era lixeiramente maior que no conxunto español, característica que foi unha constante ata datas moi recentes. Á altura do ano 1981, en Galicia había 21 centros dedicados á docencia universitaria, entre facultades, colexios universitarios e escolas universitarias. Non era posible cursar titulacións como Veterinaria, Ciencias Políticas e Socioloxía ou Ciencias da Información. No ano 1981 España ocupaba postos moi relegados na clasificación mundial de produción científica; defendéronse 1.681 teses, das que o 5,1 %, correspondía a doutorandos da universidade galega. Nese ano a lei que regulaba a docencia universitaria era a Lei 14/1970, de 4 de agosto, xeral de educación e financiación da reforma educativa.

Corenta anos despois, no curso 2020-2021, o alumnado matriculado no conxunto do SUG ascende a 50.255, sendo o 56 % mulleres. No SUG está matriculado o 3,7 % do alumnado do conxunto español, e o número de centros que o conforman son 74, que supoñen o 7,5 % do total de centros do sistema universitario español. No ano 2020 defendéronse en Galicia 477 teses, o 5,7 % das lidas en España nese curso. España sitúase no posto 12 na clasificación mundial de produción científica, sexta entre os países da UE. No conxunto español, as universidades galegas ocupan a 5ª posición en canto a ingresos por investigación, a 6ª posición en canto a ingresos por ensinanza e a 2ª na porcentaxe de persoal docente e investigador doutor sobre o total. Neste ano 2021 está pen-



Alumnos na biblioteca da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña (UDC). (Fondo gráfico *El Español*)

dente de tramitación a última proposta de reforma recollida no anteproxecto de Lei orgánica do Sistema Universitario (LOSU), proposta polo Goberno central.

Nestes corenta anos, o contexto do ensino superior universitario en Galicia modificouse de forma moi substancial, sendo a incorporación das universidades ao Espazo Europeo de Ensino Superior un dos fitos que marcaron o devir do SUG nos últimos anos. Resultado da expansión e incremento de estudos superiores cursados é a elevación no nivel formativo da poboación galega. Se no ano 1996 a porcentaxe de poboación adulta en Galicia con estudos superiores era do 15,7 % (tres puntos inferiores á media española), no ano 2020 esa porcentaxe alcanzou a cifra do 40,3% (pouco maior que a cifra para España, 39,7 %, pero claramente superior que a media da UE, 32,8 %).

A evolución cara a unha universidade dun perfil máis investigador é tamén un feito. As infraestruturas para investigación creadas na última década, a aposta das universidades por estratexias que lles permita captar fondos, públicos e privados, para financiar a investigación universitaria, a consolidación nos cadros de persoal de perfís netamente investigadores, amosan unhas universidades galegas intentando competir tamén no espazo europeo de investigación.

Encadramento normativo

A aprobación no ano 1983 da Lei de reforma universitaria (LRU) consagrou a autonomía universitaria e a distribución de competencias en materia de ensino universitario, outorgándollas ás comunidades autónomas. A LRU permitiu a expansión da universidade e facilitou a achegamento aos estándares europeos. Esta lei estivo vixente ata decembro de 2000, cando se aproba a Lei orgánica de universi-

dades (LOU), lei que foi amplamente contestada pola comunidade universitaria, especialmente en Galicia. A lei foi considerada centralizadora e uniformizadora, redutora da autonomía das universidades, e favorecedora das universidades privadas en detrimento das públicas. A falla de referencia no proxecto de lei ao financiamento das universidades foi un dos puntos máis criticados, por dúas razóns. Por unha parte, estábanse a dar os primeiros pasos na harmonización europea dos estudos universitarios iniciada en 1999 coa Declaración de Bolonia, e o proceso de adaptación requiría unha maior dotación orzamentaria; por outro o gasto por estudante era o segundo máis baixo de Europa. A dita lei é modificada no ano 2007, eliminando algúns dos aspectos máis criticados pero mantendo outros como o sistema de sufraxio universal ponderado de elección do reitor ou as figuras de profesorado laboral, como vía paralela á funcionarial. Nese mesmo ano 2007, a través dun real decreto, procúrase a adaptación do sistema universitario español ao Espazo Europeo de Educación Superior (EEES).

A nivel galego, non é ata o ano 1989 que se aproba a Lei 11/1989 de ordenación do sistema universitario galego (SUG). Esta lei regulou a segregación da Universidade de Santiago e a creación das Universidades de Coruña e Vigo. Previamente, no ano 1987 creáranse e reguláranse o Consello Social da Universidade de Santiago de Compostela e o Consello Universitario de Galicia, ambos os órganos establecidos na LRU, posteriormente modificados no ano 2003 coas respectivas Lei 1/2003, do 9 de maio, dos consellos sociais do SUG e Lei 2/2003, do 22 de maio, do consello galego de universidades.

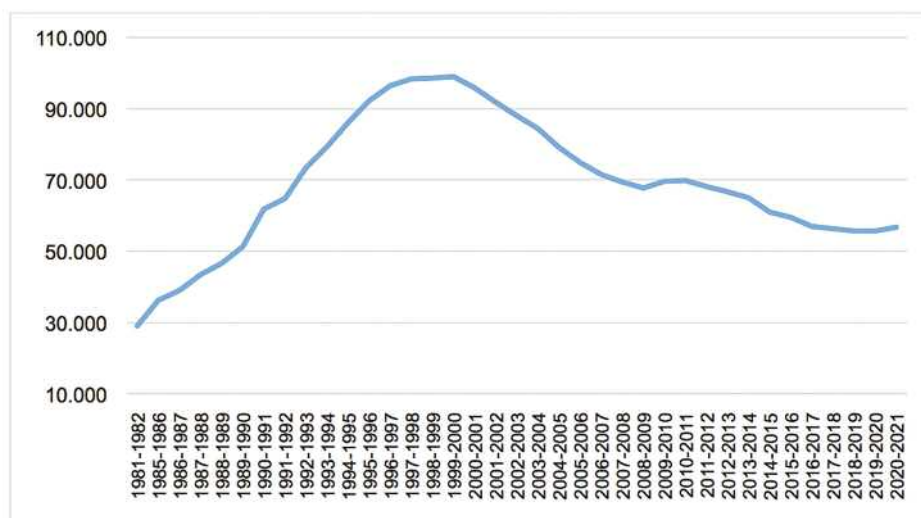
En 2013 o Parlamento aproba a lei actualmente vixente, Lei 6/2013, do 13 de xuño, do sistema universitario de Galicia. A dita lei atribúelle ao Parlamento un papel moi reducido. A competencia máis relevante figura recollida no artigo 12 de creación e recoñecemento de Universidades: a aprobación de universidades públicas e o recoñecemento das universidades privadas implantadas en Galicia debe realizarse mediante lei do Parlamento de Galicia. O texto normativo recolle ademais a participación de membros do Parlamento no Consello Galego de Universidades e no Consello Social de cada universidade. A lei establece a necesidade de que as Universidades contén cun Plan de Financiamento pero correspóndelle á Xunta de Galicia a súa aprobación, non tendo que ser sometido a debate no Parlamento nin sequera a efectos informativos.

Evolución da oferta e demanda universitaria

Nos anos oitenta, e especialmente na década dos 90, o incremento de alumnado universitario e a masificación das aulas xerou en España unha expansión sen precedentes no número de universidades, centros e titulacións. En Galicia prodúcese o debate de como cubrir esta crecente demanda existente, manter unha universidade única e afondar na descentralización ou segregar a USC creando dúas novas universidades. A opción dunha universidade única galega desbotouse naquel momento, porén o debate semella que permanece sen pechar e non é infrecuente nin estraño que se sitúe a segregación da Universidade de Santiago en 1990 como razón fulcral de todos os males pasados e presentes da universidade galega. As razóns que xustificaban a creación de novas universidades eran xunto co incremento significativo no número de alumnado matriculado, resultado dunha crecente natalidade nos anos 60, un aumento na escolarización obrigatoria e unha crecente demanda de traballadores máis cualificados, o feito de que en Galicia había unha taxa de escolarización universitaria máis baixa que no conxunto de España e que os campus universitarios contaban cunha oferta de titulacións limitada e ás veces duplicada que pivotaba ó redor das Escolas Universitarias (Vaquero, 2002).

No Gráfico 1 recóllese a evolución da matrícula nestes corenta anos. Hai un crecemento sostido desde o curso 1981/82, crecemento que permite acadar no curso 1999/2000 o valor máis elevado de toda a serie, 98.933 matriculados. Co inicio do século comeza un descenso continuado, máis forte nos primeiros anos, e un estancamento no último lustro. Esta evolución foi similar á do conxunto español, pero o descenso é algo máis acentuado o que significa unha perda progresiva de peso no conxunto español, que pasa de supor un 6 % no curso 2000/2001 ao 3,6 % actual.

Gráfico 1. Evolución da matrícula no Sistema Universitario Galego 1981-2021



Fonte: elaboración propia, a partir do INE, MEFP.

O descenso na demanda é explicado na súa maior parte pola redución da poboación potencialmente universitaria. En 1981 había cerca de 300.000 mozos e mozas entre 18 e 24 anos, cifra similar á de 1991, coas UDC e UVigo xa funcionando pero 30 anos máis tarde hai 154,5 mil mozos. Nestes corenta anos reduciuse practicamente á metade o segmento de poboación en idade universitaria, redución claramente superior á do conxunto de España.

A posta en marcha das novas universidades supuxo unha ampliación das titulacións impartidas. No ano 2021 o número de titulacións de grao impartidas no SUG é de 287. Incrementouse o número de títulos pero ademais en 2007 modificouse a estrutura dos títulos, de modo que as licenciaturas e diplomaturas substituíuse por graos e mestrados, cambio necesario para adaptarse ao Espazo Europeo de Ensino Superior, proxecto de converxencia iniciado en 1999 e que debía finalizar no 2010. O establecemento do Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (ECTS), a eliminación de obstáculos á mobilidade do conxunto da comunidade universitaria e un cambio de metodoloxías docentes dirixido ao aprendizaxe baseada en competencias e na educación continua son, xunto co cambio na estrutura das titulacións, as principais medidas do EEES.

Despois do mapa inicial de 1990, non é ata ano 2017 que se presenta a primeira planificación a medio prazo da oferta académica do SUG coa proposta de mapa de titulacións para 2017-2021. A proposta inclúe a introdución de novos graos, e condiciona a dita implantación á eliminación doutro

grao ou a redución da oferta de prazas para que ningunha universidade aumente o número de prazas ofertadas. Esta situación de *status quo* no volume de prazas ofertadas atende a varias razóns. Por unha parte mantén o reparto entre as tres universidades, e elimina ese punto de conflictividade pola repercusión que ten no financiamento das universidades, pero ademais pretende forzar a retirada de titulacións que teñan unha demanda moi baixa. Ademais, a proposta quere afondar na especialización dos campus e fai unha aposta polo desenvolvemento dos campus periféricos.

O cambio da estrutura de titulacións outorga aos posgraos un papel fundamental na formación. O principal risco co que se enfronta este cambio é que o título de grao se converta nunha titulación insuficiente para a integración no mercado laboral, requiríndose de forma sistemática ter cursado un posgrao. Porén, a reestruturación dos estudos supuxo unha oportunidade para regularizar a formación especializada de posgrao e a súa inclusión no sistema de ensino público. A ausencia de marco normativo levava a unha masiva proliferación de cursos de posgraos propios, tanto no ámbito privado como público, con escasas garantías de calidade e sen subvención pública ao estudantado, coa conseguinte discriminación económica nas opcións de acceso.

Nos dez anos transcorridos desde 2010-2011, curso de consolidación do novo sistema, o número de títulos de posgrao ofertados no SUG reduciuse se ben non supuxo redución das cifras absolutas de matrícula. Non obstante, produciuse unha perda de posición do SUG nestes estudos, pasando de supoñer o 4,5 % da matrícula do conxunto español ao 2,6 %. Esta perda de posición pode ser explicada por: 1) a redución da poboación potencial debida ao descenso na natalidade e polo tanto dos egresados dos graos (en 2019/2020 o número de egresados de grao era un 13,5 % menos que en 2009/2010); 2) a captación de alumnado procedente doutras universidades é reducido, sobre todo alumnado estranxeiro: 6,75 %, lonxe do 31 % das universidades catalás, ou do 12 % do País Vasco; e 3) un descenso nas prazas ofertadas e/ou un desaxuste demanda-oferta.

Ao facer a comparación, débese ter en conta que unha parte cada vez maior do incremento na oferta de títulos e prazas no conxunto español é debida á expansión das universidades privadas. Nos estudos de posgrao, no curso 2010/2011 tiñan o 19,6 % do alumnado e no curso 2020-2021 teñen o 44,3 %. En Galicia vén de aprobarse unha universidade privada pero ata o momento non hai oferta privada de mestrados oficiais. Aínda con iso, comparando unicamente cifras das universidades públicas, o panorama de retroceso non cambia, e o SUG perde practicamente un punto porcentual de matrícula nesos últimos dez anos.

A redución continuada da demanda de estudos universitarios xera unha forte competencia por captar alumnado, entre as universidades do SUG e tamén co resto de universidades españolas. Non se debe esquecer que unha parte importante do financiamento que recibían as universidades estaba vinculado directamente á súa matrícula. A competencia polo alumnado fai que o mapa de titulacións se teña convertido nun elemento permanente de tensión entre as universidades e destas co goberno galego.

Outro elemento que condiciona cada vez en maior medida a oferta de titulacións é a exigencia de adecuación da oferta a unhas necesidades formativas moi cambiantes, con perfís profesionais en definición, en aras de procurar a maior empregabilidade dos e das egresadas. A presión ao sistema universitario para formar profesionais que se incorporen ás empresas e organizacións cos coñecementos, capacidades e competencias que cada empresa e organización precisa acentúase coa entrada

das universidades privadas no ensino superior, que con outras lóxicas e intereses, están marcando o xogo e orientando a formación universitaria do século XXI.

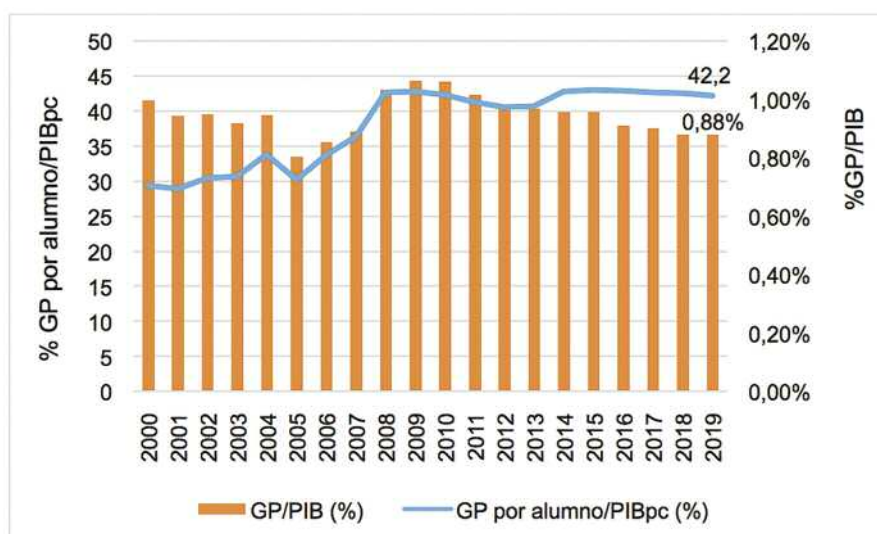
A adaptación ao EEES realizouse de forma precipitada e sen a reflexión demorada que requiría un cambio tan profundo. A incompreensión por parte da propia comunidade universitaria da idea do Espazo Europeo e o feito de que a súa posta en marcha coincidira coa forte crise económica de 2008, o que provocou unha redución do financiamento universitario que supuxo de facto a súa implantación a «custo cero», poden explicar un certo escepticismo e contestación inicial e que o balance que se poida facer transcorrido vinte anos da Declaración de Bolonia non sexa moi positivo. O que resulta indiscutible é que este proceso cambiou a universidade galega e española.

O financiamento universitario

As universidades galegas teñen como fonte principal de financiamento, pero non única, os fondos achegados desde a Xunta de Galicia. Captan fondos doutras administracións públicas e outras entidades de carácter público ou privado. Non obstante, na medida en que se consideran parte do sistema público de ensino, a evolución no gasto público é un bo indicador da evolución da situación financeira do SUG.

Como se representa no Gráfico 2, o gasto público total en ensino universitario en relación ao PIB no ano 2019 foi 0,88 %, cunha tendencia descendente desde o 2010, superior en 8 décimas ao conxunto español. Tendo en conta que entre 2009 e 2010 as taxas de variación do PIB (en termos correntes) eran negativas, faise evidente que a redución do gasto público universitario foi moi importante, acadando nos peores anos taxas negativas próximas ao 7 %. Agora ben, se temos en conta que en paralelo se produciu unha baixada moi significativa do alumnado, o esforzo público por alumno mantívose en valores moi estables desde 2008. Galicia presenta uns valores máis elevados que a media de España

Gráfico 2. Gasto público universitario en Galicia, 2000-2019



Fonte: elaboración propia a partir da Estadística de gasto público en Educación (MEFP)

Desde o traspaso das competencias en materia de universidades, o financiamento do SUG por parte da Comunidade Autónoma foise concretando en distintos plans¹. Na década dos 90, o Plan de financiamento para o período 1990-1996, prorrogado ata o ano 1999, afronta financeiramente a creación das universidades da Coruña e Vigo, co obxectivo de procurar a igualación financeira, toda vez que as de nova creación partían dunha menor financiación por alumno. O seguinte acordo de financiamento do sistema universitario de Galicia. Programa 2000-2003, esténdese ata 2004. O acordo asentábase no custo por crédito impartido en función do grao de experimentalidade da titulación e o ciclo educativo. As universidades atravesan unha situación económica delicada debida á baixada do alumnado que provoca que non haxa incremento na subvención básica e se reduzan outras fontes de ingresos. As tres universidades, en maior ou menor medida, enfróntanse a tensións de tesouraría, de liquidez, de recurso ao endebedamento.

O seguinte plan, Plan de financiamento das universidades de Galicia 2005-2010, dá os primeiros pasos cara a unha asignación de fondos segundo resultados, lóxica que se vai consolidando nos plans posteriores. Nestes anos o peso que supoñían era aínda moi reducida. O plan establecía 6 tipos de fondos: financiamento incondicionado, destinado a cubrir gastos de persoal e de bens correntes e servizos; fondo de investimento, de reparación e ampliación e mellora de infraestruturas; fondo de calidade; fondo de participación no plan galego de I+D+i, e fondo de nivelación para favorecer a converxencia entre as tres universidades do sistema. Ao estar o groso dos fondos vinculados aos ingresos non financeiros da Xunta, cando como consecuencia da crise económica estes se viron reducidos o financiamento do SUG viuse prexudicado.

O modelo de financiamento entre o ano 2011 e 2015 baseouse en tres tipos de fondos: estrutural, de resultados e de mellora da calidade, ligado este último aos plans de sustentabilidade económica-financiera das universidades. O peso do financiamento vía consecución de resultados prevíase que alcanzase en 2015 o 30 % do financiamento total. A vinculación das dotacións do plan á evolución do PIB, xunto cun nivel de execución moi inferior ao precedente, prexudicou claramente ás universidades. Ademais o Goberno galego tomou a decisión de conxelar as taxas universitarias que se manteñen nos mesmos valores desde o curso 2012/2013, engadíndose outra diminución nos ingresos das universidades galegas. Entre 2016 e 2020, o novo plan de financiamento dota dous fondos: o estrutural e o de resultados, garantindo entre ambos unha dotación total anual. Este plan afonda no reparto por obxectivos prevendo que no 2020 o 40 % dos recursos totais foran asignados entre as universidades en función dos seus resultados.

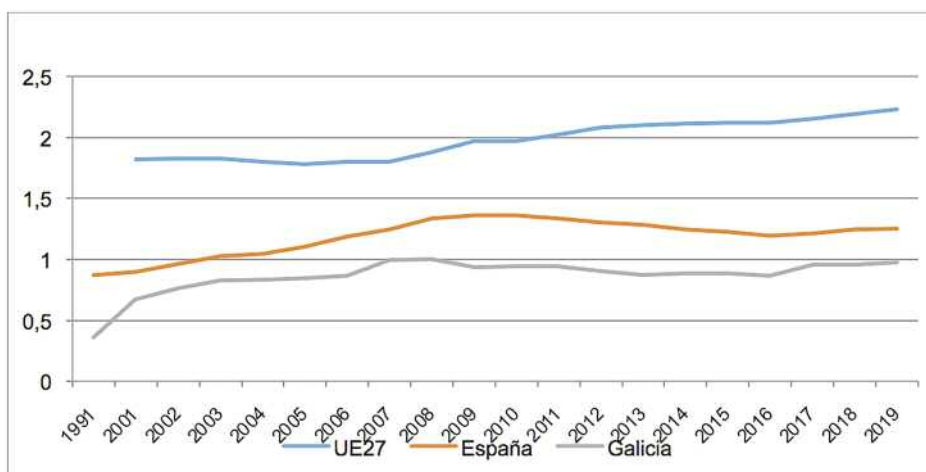
A existencia de plans de financiamento quinquenais dotaron o sistema de certa estabilidade, o cal foi moi positivo, pero non garantiron a suficiencia financeira, e nos períodos de crise non salvagardaron o seu financiamento. Sendo imprescindible que a asignación de fondos se faga atendendo a criterios obxectivos encamiñados a garantir un ensino superior de calidade, a súa consideración como servizo público obriga á Administración galega a facer o esforzo financeiro preciso para colocar o SUG nunha situación homologable en termos de recursos ás universidades europeas, espazo no que está integrado. Como noutros ámbitos, bótase en falta que nos sucesivos plans, non houbera unha análise de execución e consecución dos obxectivos marcados no plan anterior e unha avaliación do seu impacto.

¹ Véxase para unha síntese dos sucesivos plans S. Fernández e A. Vaquero (2017).

A política de innovación entre 1981 e 2020

A construción da Autonomía logo da chegada da democracia deu lugar a numerosos cambios económicos e sociais en Galicia. No eido da innovación, a aparición dunha administración con competencias neste ámbito, explica que hoxe poidamos falar dun sistema galego de innovación cun certo grado de consolidación. Isto é, un espazo de referencia onde empresas, institucións educativas e científicas, administracións e outros axentes, tecen relacións e alianzas que serven para innovar e por tanto modernizar a economía e mellorar o noso benestar. Aínda así, este foi un proceso lento e con resultados modestos canto menos no referido aos indicadores de innovación. Se ben Galicia mellorou tanto en materia de esforzo innovador (gasto en I+D, empregados en ciencia e tecnoloxía etc.), como en resultados de innovación (patentes, empresas innovadoras etc.), a fenda que nos separa do conxunto español e sobre todo de Europa apenas se reduciu nas últimas décadas.

Gráfico 3. Gasto en I+D sobre o PIB



Fonte: Eurostat, INE e IGE

O Estatuto de autonomía aprobado en 1981 establece como competencias exclusivas da Comunidade Autónoma o fomento da cultura e da investigación en Galicia (artigo 27) así como o fomento e planificación da actividade dos distintos sectores económicos (artigo 29). O feito de que estas dúas competencias estean recollidas en artigos diferentes dá conta do entendemento que naquela altura se tiña das políticas de innovación, isto é, o de dúas políticas diferentes e en gran medida inconexas. As políticas de investigación, por unha banda, basicamente dirixidas a universidades e centros públicos de investigación e as políticas económicas sectoriais (agro, industria, servizos etc.) pola outra, destinadas ao tecido produtivo. O certo é que a primeiros da década dos 80 en poucos países se falaba de políticas de innovación, senón de políticas de ciencia e tecnoloxía. Correspondíase coa visión imperante naquel momento do proceso da innovación, un proceso linear onde o fomento das actividades de investigación en universidades ou centros especializados derivaría de forma case natural na adopción de novas tecnoloxías por parte das empresas. Esta perspectiva será, como veremos, a que marque as accións nesta materia por parte da Xunta de Galicia até ben entrado os anos 90 e mesmo posteriormente.

Outro condicionante esencial das políticas de innovación en Galicia nos últimos corenta anos ten que ver co lento proceso de asunción de competencias e desenvolvemento lexislativo por parte da Administración autonómica. Un proceso para o cal en moitos casos houbo que crear estruturas e dotarse de persoal *ex novo*, e que veu ademais condicionado polos cambios lexislativos que se estaban a producir a nivel estatal e, máis tarde e en menor medida, a nivel europeo.

Dende o punto de vista lexislativo, será de referencia obrigada para as políticas científicas e tecnolóxicas das comunidades autónomas a Lei 13/1986, de 14 de abril, de fomento e coordinación xeral da investigación científica e técnica, que dalgunha maneira é o primeiro marco legal e o fito modernizador das políticas de ciencia e tecnoloxía en España. Neste contexto, non será até 1988 cando Galicia conte coa primeira lei nesta materia, a Lei 8/1988 do plan xeral de investigación científica e técnica de Galicia, de curta vixencia e pobres resultados. De feito sería substituída en 1993 pola Lei de fomento de investigación e desenvolvemento tecnolóxico de Galicia, que será o paraugas normativo para os distintos plans de I+D de Galicia que se aprobaron a partir de 1999.

A aprobación do I Plan de investigación e desenvolvemento tecnolóxico en 1999 marca, ao noso entender, o nacemento das políticas de innovación como tales en Galicia. Isto é, políticas que contemplan a innovación dende unha perspectiva sistémica onde institucións de investigación, empresas, administración e outros axentes interaccionan entre elas para dar lugar a procesos innovadores. Até ese momento, podemos falar de medidas dispersas tanto no seu contido como nos seus destinatarios. Así, as primeiras medidas en materia de ciencia e tecnoloxía implementadas pola Xunta de Galicia comezaron a mediados da década dos 80, dirixíndose a sectores tradicionais (agricultura ou pesca) onde existían centros de investigación ou departamentos universitarios de referencia (Vence, 1998). Medidas que consistían basicamente en accións de capacitación e divulgación, así como en axudas á modernización produtiva. Non existía tampouco un órgano de coordinación das diferentes medidas senón que eran implementadas polas consellarías a cargo de cada área. Posteriormente, a partir de 1990, a Consellaría de Industria comeza a convocar axudas a proxectos de innovación empresarial. En 1992 crease o IGAPE, que contará con instrumentos específicos de apoio á innovación dirixidos a empresas así como de medidas de apoio ao emprendemento (Varela-Vázquez *et al.*, 2021). En paralelo, o fomento da actividade de investigación do sistema universitario era competencia da Consellaría de Educación, e non amosaba ligazóns coas políticas de innovación da Consellaría de Industria.

O I Plan de I+D foi un plan de tres anos (1999-2001), pois debido ao atraso na súa aprobación tivo unha vixencia menor á prevista e un certo carácter transitorio. O Plan foi xestionado pola Secretaría Xeral de I+D, que fora creada polo novo Goberno no ano 1997 para integrar a maioría dos recursos e os instrumentos relacionados coa innovación, ata aquel momento dispersados en varias consellarías. A Secretaría arrancou practicamente de cero, con escasos recursos humanos e materiais que foron aumentando gradualmente. Dependía organicamente da Consellaría de Presidencia o cal, desde o punto de vista institucional, aseguraba o seu carácter transversal, reforzando a coordinación con todos departamentos do Goberno galego (González e Guntín, 2019).

Non houbo cambios relevantes na política ata o ano 2003, cando a Secretaría Xeral de I+D desaparece e nace a Dirección Xeral (DX) de I+D, dependente da Consellaría de Innovación, Industria e Comercio. A razón fundamental foi a imitación do deseño da estrutura orgánica a nivel español, que mudara no ano 2000. Aquilo significou a perda do carácter transversal da política de innovación

e, a pesar de que a DX continuou a ser a encargada de coordinar o novo Plan galego de I+D (2002-2005), este cambio foi o preludio dunha fragmentación máis profunda da política de innovación. De feito, no ano 2005, coincidindo coa formación dun goberno novo, prodúcese unha primeira — aínda que lixeira— fragmentación na política de I+D+i ao atribuírle á DX de Universidades algunhas competencias anteriormente xestionadas pola DX de I+D.

Non obstante, o cambio máis relevante deuse no ano 2009. O novo gabinete repartiu os recursos de I+D+i (e, polo tanto, a política de I+D+i) entre a DX de I+D e Innovación (dependente da Consellaría de Economía e Industria) e a DX de Universidades (dependente da Consellaría de Educación e Universidades). As razóns para esta ruptura son principalmente a orientación ideolóxica do novo goberno, que concibiu a innovación como un asunto ligado principalmente aos intereses das empresas. Esta perspectiva compadécese con dificultade cunha visión integrada da innovación, onde empresas e entidades investigadoras deben ser consideradas como partes do sistema de innovación no seu conxunto, polo que deberían estar tamén baixo o mesmo paraugas institucional e político.

O seguinte cambio normativo relevante prodúcese coa aprobación no ano 2013 da Lei de fomento da investigación e da innovación en Galicia, que veu substituír á Lei de 1993. Esta nova lei regula explicitamente o sistema galego de innovación e a denominada Axencia Galega de Innovación, entidade encargada de coordinar e executar de forma máis flexible a política de innovación e os plans de investigación e innovación desde o ano 2015.

Dende o punto de vista da planificación, hai certa continuidade entre os anos 1999 e 2015, período no que se aprobaron catro plans de I+D. Esta continuidade remata no ano 2015, xa que non se elaboraron nin se aprobaron novos plans até 2020. Isto debeuse en boa medida á necesidade de elaborar a Estratexia de Especialización Intelixente-RIS3 (aprobada en 2014), condición *sine qua non* para acceder aos fondos europeos e que substituíu de facto aos plans anteriores, aínda sendo instrumentos metodolóxicos e conceptualmente diferentes. Así, os plans de I+D conteñen, a diferenza da Estratexia, un compromiso preciso do orzamento que debe ser discutido e aprobado polo Parlamento. Ademais, a Lei de 2013 mencionada con anterioridade fai referencia especificamente aos plans de I+D como o «instrumento fundamental» para planificar e coordinar as políticas de innovación en Galicia. Polo tanto, a inexistencia dun plan de I+D específico entre 2015 e 2020 foi unha inconsistencia coa propia Lei de 2013 (Cadro 1). Habería que agardar ao ano 2020 para solucionar esta incongruencia, coa aprobación do plan Galicia Innova 2020, vixente nestes momentos.

Finalmente, cómpre subliñar o crecente esforzo en materia orzamentaria nas políticas de innovación dende o 0,8 % do orzamento total do I Plan (1999-2001) até o 1,15 % do IV Plan (2011-2015), se ben este último viu diminuídos os seus recursos en termos absolutos e sobre todo en niveis de execución efectiva en boa medida por mor da crise (González e Guntín, 2019).

A xeito de breve conclusión

Nestes corenta anos, o SUG ten demostrado a súa capacidade para a formación de graduados e doutores/as, e foi quen de dar resposta ás necesidades formativas propias de Galicia, pero tivo e ten unha limitada capacidade de atracción de alumnado de fóra de Galicia e á vista dos enormes cambios que se están a dar na formación superior requirida, a capacidade para xerar unha oferta atractiva obriga

Cadro 1. Encadramento legal e institucional da política de innovación galega 1999-2020

Plan I+D	Normativa de referencia	Responsable
PGIDT 1999-2001	Lei de fomento da investigación e o desenvolvemento tecnolóxico de Galicia (1993)	Secretaría Xeral de I+D (Consellería de Presidencia)
PGIDT 2002-2005	Lei de fomento da investigación e o desenvolvemento tecnolóxico de Galicia (1993)	Dirección Xeral de I+D (Consellería de Innovación, Industria e Comercio) Dirección Xeral de Tecnoloxía e Desenvolvemento Sectorial (Consellería de Innovación, Industria e Comercio)
PGIDT 2006-2010	Lei de fomento da investigación e o desenvolvemento tecnolóxico de Galicia (1993)	DX de I+D+i (Consellería de innovación e industria) D.X. de promoción científica e tecnolóxica do SUG (Consellería de Educación e Ordenación Universitaria)
PGIDT 2011-2015	Lei de fomento da investigación e o desenvolvemento tecnolóxico de Galicia (1993)	DX de I+D+i substituída por Axencia Galega de Innovación (Consellería de Economía e Industria)
RIS3 2014-2020	Lei de fomento da investigación e da innovación en Galicia (2013)	Axencia Galega de Innovación (Consellería de Innovación, Emprego e Industria)

Fonte: González e Guntín (2019)

a facer unha lectura correcta das necesidades formativas no medio prazo sen autolimitarse ao contexto próximo. Pero o cambio máis visible na universidade galega, e española, tivo que ver coa súa faciana investigadora. Desenvolveuse e consolidouse a capacidade investigadora do profesorado universitario, e permitiu acadar datos moi positivos tanto en termos da produción científica como da propia formación de investigadores. A tarefa pendente é mellorar a súa contribución ao sistema de innovación.

No plano financeiro, a estabilidade prevista nos sucesivos plans de financiamento tivo que sortear a inestabilidade económica vivida en varios períodos destes corenta anos. A suficiencia financeira do SUG para desenvolver a súa función como formadora de ensino superior estivo comprometida nos períodos de crise económica polas restricións nos orzamentos da Xunta de Galicia e a redución de fondos para a investigación. O peso crecente da porcentaxe de fondos autonómicos ligados a criterios de obtención de resultados, e a minoración dos fondos incondicionados estruturais, fan do Plan de financiamento a principal ferramenta de política universitaria do Goberno galego.

En canto ás políticas de innovación, a aprobación do Estatuto de autonomía foi, sen dúbida, o principal alicerce dos cambios experimentados pola economía galega en termos de innovación. A asunción por parte da Xunta de Galicia de competencias clave nesta materia deu lugar á consolidación dun sistema de innovación, construído a medida que se deseñaban e aplicaban as políticas de innovación propias, proceso que á súa vez se deu en paralelo ao da construción do autogoberno. Este proceso ten moito que ver coa modernización e os cambios experimentados pola nosa economía nos últimos corenta anos. Innovamos máis, se ben, como acontece noutros ámbitos, aínda estamos lonxe do esforzo e do resultado que desempeñan os países da nosa contorna europea.

Para saber máis

- Fernández López, S., e Vaquero García, A. (2017). Luces e sombras do novo plan autonómico de financiamento das universidades galegas (2016-2020). *Revista Galega de Economía*, 26(1), 89-104.
- González-López M. e Guntín-Araujo, X. (2019). Evolución da política galega de innovación: de cero á especialización intelixente. *Revista Galega de Economía*, 28(2), 33-38.
- Vaquero García, A. (2002). La creación del actual sistema universitario gallego: algunas notas básicas. En S. Lago Peñas, e A. Vaquero García (Coords.), *O sistema universitario galego: balance e perspectivas*. Servizo de Publicacións da Universidade de Santiago de Compostela, Serie Documentos de traballo do IDEGA.
- Varela-Vázquez, P., Carmona-Badía, X., González-López, M., e Guntín-Araújo, X. (2021). Aprendizaje institucional y formación de políticas científico-tecnológicas y de innovación en Galicia: un enfoque histórico, 1981-2020. *Investigaciones de Historia Económica-Economic History Research*, 18, 1-11.
- Vence, X. (1998). *Industria e innovación: O sistema de innovación e a política tecnolóxica en Galicia*. Xerais.