

# **Las políticas públicas y el discurso político. Un análisis de los discursos de investidura autonómicos y del cambio en los instrumentos de políticas públicas autonómicas de Educación Superior e Investigación y Desarrollo**

**Alberto Márquez Carrascal**

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC)

[alberto.marquez@csic.es](mailto:alberto.marquez@csic.es)

Investigador predoctoral, beneficiario de la ayuda de Formación de Profesorado Universitario del Ministerio de Universidades en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC; es también estudiante de doctorado en el programa de Derecho, Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Madrid y realiza su tesis doctoral bajo la dirección de los doctores Laura Cruz Castro y Luis Sanz Menéndez.

## **Resumen**

Las políticas públicas pueden interpretarse como el resultado de la toma de decisiones de los gobiernos, que se construye a partir de las preferencias, expresadas en el parlamento mediante discursos políticos. A través de los discursos de investidura de cuatro casos autonómicos españoles (Cataluña, Andalucía, Galicia y Madrid), se identifican las preferencias gubernamentales en Educación Superior (ES) e Investigación y Desarrollo (I+D) entre 1980 y 2021. El objetivo es identificar cuáles son las preferencias introducidas por los gobiernos autonómicos, y en qué medida estas preferencias condicionan el cambio en las políticas públicas. A través del análisis documental se describen las coyunturas críticas en los cambios introducidos durante ese período en los instrumentos de política pública por los gobiernos autonómicos.

**Palabras clave:** políticas públicas, discurso, instrumentos, Educación Superior, Investigación y Desarrollo

## Introducción

En las últimas décadas, los gobiernos de algunos países han intentado influir sobre la actividad del sistema universitario, introduciendo reformas para asumir un mayor control sobre la gobernanza de la Educación Superior (ES) y la Investigación y Desarrollo (I+D), basándose en criterios más gerenciales a través de la evaluación y la medición de resultados (Lazzeretti and Tavoletti, 2006: 5). Los estudios han puesto el foco en la adopción de los instrumentos efectivamente existentes (Acciai and Capano, 2021; Capano et al., 2020), sin ahondar en las condiciones que guían la toma de decisiones y promueven su implementación final.

El objeto de este artículo son las preferencias gubernamentales. A través de los discursos de investidura de cuatro casos autonómicos españoles (Cataluña, Andalucía, Galicia y Madrid), se identifican las preferencias de los gobiernos competentes en estas materias desde 1985. No obstante, la observación se retrotrae en este estudio a 1980, con los primeros debates de investidura, extendiéndose hasta 2021. El carácter descriptivo de este trabajo se complementa con un análisis de los instrumentos efectivamente existentes en estas cuatro comunidades durante 35 años. El análisis planteado busca identificar cuáles son las preferencias introducidas por los gobiernos autonómicos en ES e I+D, y en qué medida estas preferencias condicionan el cambio en las políticas públicas.

El marco analítico de este estudio combina la metodología del *Comparative Agenda Project* (Green-Pedersen, 2014), para la ilustración de preferencias gubernamentales, con el análisis histórico comparado (Mahoney and Thelen, 2015) y el enfoque del diseño de políticas (Linder and Peters, 1990), para el análisis de los instrumentos efectivamente existentes en las comunidades autónomas. Los trabajos de agenda comparada parten de teorías que conectan las preferencias y políticas públicas a través del mandato de partido (Baumgartner et al., 2011: 2). No obstante, la inestabilidad introducida por circunstancias como la minoría parlamentaria o crisis exógenas pueden limitar la consecución del mandato de partido (Chaqués-Bonafont et al., 2015). Por su parte, el análisis de instrumentos se introduce para describir las condiciones de cambio de las políticas públicas, y para operacionalizar con detalle a las acciones y acuerdos de gobierno (Acciai and Capano, 2021: 119). Mientras que la mayoría de estudios sobre instrumentos han seguido una estrategia de análisis estático, en este artículo se opta por un análisis histórico de procesos (Pierson, 2003: 181), para identificar las condiciones que promueven la estabilidad y cambio de las políticas públicas (Pierson, 1993: 608) y sus instrumentos.

El artículo se estructura en la siguiente forma. La siguiente sección expone la pregunta de investigación y los objetivos de este artículo, así como los métodos y fuentes de datos consultadas para el estudio. En la sección 3 se justifica la selección de casos, y se argumenta el diseño de investigación basado en un estudio longitudinal comparado. La sección 4 desarrolla los principales resultados encontrados en el análisis de preferencias gubernamentales y de las políticas públicas e instrumentos efectivamente existentes, que forman parte del análisis documental. Finalmente, se incluyen las conclusiones alcanzadas, apuntando las limitaciones y futuras líneas de estudio.

## 1. Marco analítico y métodos

La pregunta de investigación de este artículo profundiza en la identificación de las preferencias introducidas por los gobiernos autonómicos en ES e I+D, y en qué medida estas condicionan el cambio en las políticas públicas. Para abordar esta cuestión nos guiamos por la evidencia que otros estudios han recogido.

Primero, la teoría del mandato de partido relaciona las preferencias del gobierno y la orientación de las políticas públicas (Chaqués-Bonafont et al., 2015: 79). Esta relación está supeditada a otros factores, como el gobierno multinivel, los gobiernos en minoría, o crisis exógenas de cualquier naturaleza (Chaqués-Bonafont et al., 2014: 188; 2015: 81).

Segundo, desde una perspectiva histórica, la estructura institucional precedente limita el campo de acción de los actores públicos (Mahoney and Thelen, 2009: 15). El análisis histórico comparado asume que este comportamiento institucional puede extenderse a las políticas públicas, en tanto que “las políticas claramente establecen reglas y crean restricciones que moldean el comportamiento” (Pierson, 1993: 608).

Tercero, que las políticas públicas y sus instrumentos se comporten como instituciones, supone que los actores públicos se aglutinan en torno a acciones concretas, mediante las cuales promueven el cambio institucional (Hacker et al., 2015: 188). Para el análisis de estos procesos de cambio, activados por coaliciones de poder, se identifican las coyunturas críticas. Esta herramienta analítica permite encuadrar las trayectorias previas (Thelen, 2003: 217), explicar las situaciones de estabilidad (Capoccia, 2015: 165), e identificar cambios incrementales de las políticas y sus instrumentos (Pierson, 2003: 181).

El análisis empírico de este artículo se basa en la revisión documental de los discursos presidenciales de investidura de las Comunidades autónomas de Cataluña, Andalucía, Madrid y Galicia. Estos discursos han sido cotejados a través de la matriz temática del *Comparative Agenda Project* (CAP), que identifica dos materias interconectadas, relevantes para este estudio: Educación Superior (código 601) e Investigación y Desarrollo (código 1798). El análisis se ha extendido a 53 discursos, desde 1980 hasta 2021, a partir de los cuales se operacionalizan las preferencias de los Gobiernos autonómicos.

El análisis de discursos ha consistido en la identificación de aquellos pasajes que dentro de cada discurso de investidura se dedicaba a las materias bajo análisis. Para ello se han utilizado motores de búsqueda sistemática a través de palabras clave relacionadas con ambas materias. Una vez separados los párrafos dentro de cada texto, se han asignado los distintos pasajes a las temáticas que el CAP atribuye a las materias de ES e I+D<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dentro de la materia de ES encontramos como temas la calidad universitaria, condiciones de vida de los estudiantes, nuevos grados universitarios y mejoras en el sistema, criterios de admisión, autonomía y estructura universitaria, definición de estándares de calidad, cuestiones relacionados con financiación y ayudas universitarias, educación de recursos humanos de formación relacionados con la salud y formación de oficiales de policía encargados de la persecución del crimen. En la materia de I+D se identifican cuestiones relacionadas con Centros de I+D+i, publicación de resultados positivos y negativos

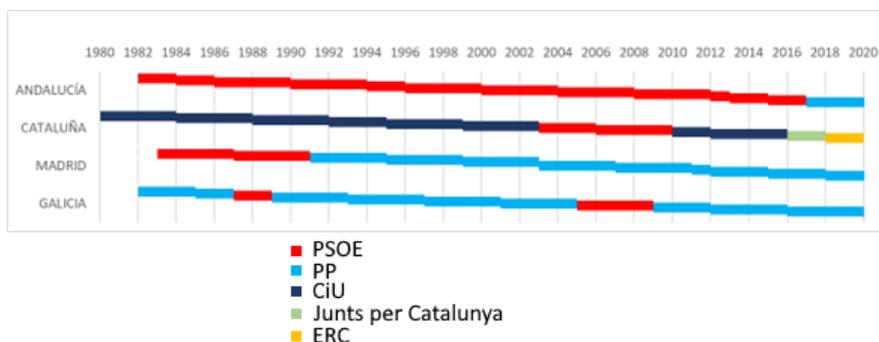
De forma complementaria, se han examinado las leyes autonómicas en materia de universidades y la legislación nacional que aplica a la implementación de políticas en este ámbito. De esta forma, se complementa el análisis de discursos con la comprobación de los instrumentos efectivamente existentes. No obstante, esta revisión documental no es el centro de análisis de este estudio, priorizando los instrumentos de políticas públicas autonómicas presentes en los discursos.

## 2. Cuatro casos autonómicos y la variabilidad de preferencias entre gobiernos

Esta investigación sigue la estrategia de un estudio longitudinal comparado entre cuatro casos autonómicos: Andalucía, Cataluña, Madrid y Galicia. Por tanto, es preciso profundizar en el conocimiento de las preferencias gubernamentales en cada uno de los casos a lo largo del tiempo, contemplando como unidades de observación cada uno de los gobiernos autonómicos constituidos en 40 años. En total, suman 53 observaciones entre los cuatro casos de estudio.

Para la selección de estos casos, se ha realizado un análisis previo de las condiciones que apunta la teoría como límites para la transformación de las preferencias gubernamentales en políticas públicas efectivamente existentes. El criterio se materializa en una selección de casos más diferentes para una de las variables independientes de control: la estabilidad de los gobiernos. De esta forma, se optan por casos autonómicos con largos periodos de gobiernos del mismo partido político (Madrid o Andalucía), junto con otros casos en los que gobiernos monocolor son interrumpidos en una o dos legislaturas por gobiernos del signo contrario (Cataluña y Galicia). En el siguiente gráfico se muestra la distribución de partidos en el gobierno para cada caso.

Gráfico 1. Partido en el Gobierno autonómico



Fuente: Elaboración propia

Basándonos en la teoría del mandato de partido, es presumible que los cambios en el signo de los gobiernos traigan consigo cambios en las preferencias expresadas en los discursos de investidura, y que estos cambios condicionen la dirección que toman las políticas públicas (Chaqués-Bonafont et al., 2015: 79). Por el contrario, la estabilidad de los partidos supondría una mayor estabilidad de las preferencias y las políticas públicas efectivamente existentes.

Algo similar se espera con los cambios de liderazgo dentro de los partidos. A pesar de la supuesta estabilidad interna dentro del mandato de partido, la introducción de nuevos grupos, o incluso coaliciones, en el gobierno, podría implicar cambios en las

---

en proyectos de instituciones públicas y universidades y programas específicos de apoyo a proyectos de investigación (Libro de Códigos del CAP, 2018).

preferencias. Por tanto, es preciso tener en cuenta todas las variaciones posibles de cambio gubernamental en nuestra selección de casos.

La selección de casos y el número de observaciones permite contrastar esta teoría a través del análisis comparado con los instrumentos de políticas públicas existentes. Concretamente, se pone a prueba la persistencia de las preferencias durante los períodos de estabilidad de los partidos, detectando posibles cambios de preferencias cuando se producen cambios de liderazgo interno. En suma, la estabilidad y cambio de los partidos en el gobierno, así como de los liderazgos internos, son los criterios que guían una selección de los casos más diferentes para detectar preferencias cambiantes, que puedan condicionar el cambio en las políticas públicas autonómicas en ES e I+D.

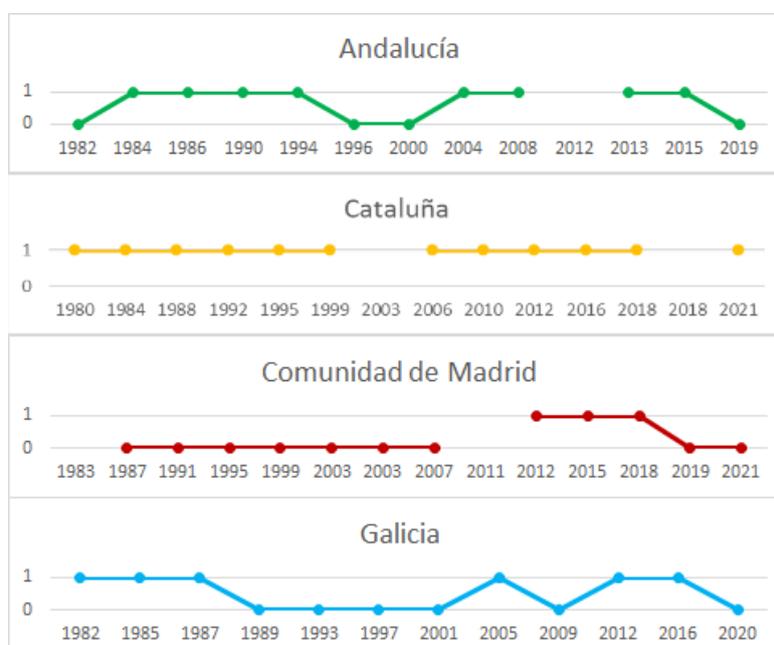
### 3. Las preferencias autonómicas en Educación Superior e Investigación y Desarrollo

El objeto de estudio de este artículo son las preferencias de los Gobiernos autonómicos en las materias de ES e I+D. A lo largo de esta sección se identifican qué preferencias han sido mostradas por los Presidentes de los Gobiernos autonómicos en sus discursos de investidura, en un período comprendido entre 1980 y 2021, para los cuatro casos autonómicos citados. Se identifican las conexiones entre las materias de ES e I+D y las relaciones de superioridad o subordinación que se establecen entre ellas en los discursos. La sección concluye con un análisis conjunto de preferencias e instrumentos de políticas públicas insertos en los discursos.

#### a) Preferencias conectadas

Como se ha planteado previamente, las materias de ES e I+D han sido estudiadas en el contexto español de forma conjunta (Pereira-Puga and Sanz-Menéndez, 2020; Sanz-Menéndez and Cruz-Castro, 2005). No obstante, la revisión documental ha arrojado bastante variabilidad sobre la conexión entre ambas materias entre los casos. Los discursos de investidura arrojan una clara conexión entre ambas materias para Andalucía y Cataluña, sin embargo, existen dudas en el caso gallego, donde las preferencias aparecen conectadas tan solo en la mitad de los discursos. Caso destacado es el de la Comunidad de Madrid, donde las materias aparecen desconectadas en la mayor parte de discursos (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Materias conectadas por CCAA



Fuente: Elaboración propia; Leyenda: 1=ES conectada I+D, 0=ES separada I+D

La mayor parte de discursos de investidura cuentan con referencias a las materias de ES e I+D, salvo cinco discursos de los 53 analizados. La autonomía que cuenta con mayor continuidad en las referencias es Galicia, que al menos contiene una referencia de las materias en estudio en cada discurso desde 1982 a 2020. Por el contrario, el caso con mayores ausencias es el de Cataluña, coincidiendo con los discursos de los presidentes Maragall (2003) y Torra (2018). Estas ausencias coinciden

con los períodos de reforma del Estatut catalán y el Proceso independentista, por lo que en estos discursos se priorizan estas temáticas sobre otras, descartando la ES e I+D.

En los casos de Cataluña y Andalucía, la conexión entre materias es patente en la propia enunciación del discurso. Ambas materias suelen aparecer en los mismos párrafos, o bien aparecen en párrafos consecutivos. Como veremos más adelante, dicha conexión implica la subordinación de una materia sobre la otra, ya que los pasajes en los discursos de estos casos suelen priorizar una de las dos materias en estudio.

En Andalucía se hace más presente la materia de ES con la llegada a la presidencia de Manuel Chávez. En su tercer discurso de investidura, en 1996, encontramos un buen ejemplo de la conexión entre ambas materias de estudio cuando el presidente destaca que “uno de los grandes activos del actual sistema universitario de Andalucía es la ampliación sustancial de la oferta en enseñanza superior e investigación”. Esta visión conectada se alarga en el tiempo, como podemos ver en el discurso de investidura de 2013 de la presidenta Susana Díaz, donde destaca que “nuestras universidades han alcanzado un alto grado de competencia en la formación superior de graduados. Hemos de aprovechar esta oportunidad y vincular tanto conocimiento, tanta capacidad de aprendizaje y tanta calidad a nuestra economía”.

Por su parte, los discursos de los presidentes de la Generalitat de Cataluña siempre ponen de manifiesto la conexión entre ambas materias. El primer ejemplo de esta conexión está en 1980, previo al traspaso competencial, cuando el presidente Jordi Pujol pide en su discurso “defensar a ultrança l'autonomia i la catalanitat de les nostres universitats. I dur a terme un pla de recerca tan científic com humanista”. Esta conexión llega hasta 2021, cuando el presidente Pere Aragonés propone “recuperar un departament d'Universitats i Recerca”, dos materias que permanecían unidas dentro del departament d'Empresa i Coneixement del anterior gobierno<sup>2</sup>.

En el caso de Madrid, la separación entre ambas materias se hace patente igualmente en la enunciación de los discursos. Ambas materias suelen aparecer en distintas partes de la transcripción, y en referencia a distintos contenidos o materias. En el caso de la I+D, hay escuetas alusiones a la I+D universitaria, siendo más habitual encontrar un perfil industrial y tecnológico en los discursos de investidura madrileños. Tan solo tres discursos, los de los presidentes Ignacio González, Cristina Cifuentes y Ángel Garrido García, conectan ambas materias, en un período temporal bastante cercano (2012-2018).

En el caso madrileño hay un punto de inflexión con la transferencia competencial de ES. Los discursos del presidente Alberto Ruiz Gallardón en 1995 y 1999 reflejan ese período de materialización de la transferencia desde el Gobierno central de universidades, y de la creación de una política pública propia, centrada en la creación de nuevas universidades públicas y privadas. Una preferencia que se hace patente en el discurso de la presidenta Esperanza Aguirre en 2003, cuando plantea que

---

<sup>2</sup>DECRET 1/2018, de 19 de maig, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya; que establecía las competencias en universidades e investigación dentro de este departamento, sin incluir universidades en el Departament d'Ensenyament.

la Comunidad de Madrid es “una potencia universitaria de colosales magnitudes” por la presencia de “seis universidades públicas, siete privadas y más de 250.000 estudiantes”.

En términos generales, los pasajes discursivos dedicados a la ES suelen hacer hincapié en la creación de nuevos grados universitarios y mejoras en el sistema. Esta preferencia es apuntada en todos los territorios en muchos pasajes, como en el discurso de Manuel Chávez en 1996, cuando destaca que “uno de los grandes activos del actual sistema universitario de Andalucía es haber alcanzado, con la creación de tres nuevas universidades, un mayor grado de diversificación y equilibrio territorial, así como una ampliación sustancial de la oferta en enseñanza superior e investigación”.

En siguiente orden de preferencias están los pasajes dedicados a la autonomía y estructura universitaria, como es el caso del presidente Jordi Pujol en 1980, cuando habla de “defensar a ultrança l’autonomia i la catalanitat de les nostres universitats”, años antes de recibir la transferencia competencial en esta materia desde el Gobierno central. Algo que también deja patente el presidente Fraga en su primer discurso de investidura de 1989, cuando destaca que “unha preocupació especial do meu Goberno establece las bases para un desenvolvemento racional do sistema universitario de Galicia, de xeito que lles poida dar resposta ás necesidades da nosa sociedade”.

Por último, a un nivel similar en las referencias discursivas encontramos las preferencias relacionadas con la calidad de la Educación superior. Es algo patente en el discurso del presidente Alberto Ruiz Gallardón en 1999, cuando destaca que "nuestros objetivos en esta materia son apoyar la investigación de calidad, pública y privada, acercar los centros públicos de investigación a las empresas y demandas sociales e integrar a la Comunidad de Madrid en los ejes de la política europea de innovación". El resto de las temáticas posee una distribución desigual (ver tabla 1).

Tabla 1. Presencia media de temas de Educación Superior en los discursos

<b><i>Política de Educación Superior</i></b>	<i>Andalucía</i>	<i>Cataluña</i>	<i>Madrid</i>	<i>Galicia</i>
<i>Calidad de la Educación superior/calidad universitaria</i>	0,38	0,29	0,71	0,42
<i>Condiciones de vida de los estudiantes</i>	0,46	0,00	0,50	0,42
<i>Nuevos grados universitarios y mejoras en el sistema</i>	0,77	0,50	0,71	1,00
<i>Criterios de admisión</i>	0,46	0,14	0,14	0,08
<i>Autonomía y estructura universitaria</i>	0,54	0,50	0,50	0,83
<i>Definición de estándares de calidad</i>	0,62	0,21	0,21	0,25
<i>Cuestiones relacionados con financiación y ayudas universitarias</i>	0,38	0,43	0,43	0,58
<i>Educación de recursos humanos de formación relacionados con la salud</i>	0,38	0,21	0,36	0,00

Fuente: Elaboración propia con metodología del Comparative Agenda Project

Los párrafos dedicados a la materia de I+D están especialmente centrados en los programas específicos de apoyo o proyectos de investigación promovidos por las CCAA (ver tabla 2). Estos programas poseen una naturaleza muy diversa, entremezclando aquellos destinados a otras materias competenciales como la agricultura, industria, desarrollo tecnológico; con aquellos conectados con la Educación Superior.

Tabla 2. Presencia media de temas de Investigación y Desarrollo en los discursos

<b>Política de Investigación y Desarrollo</b>	<i>Andalucía</i>	<i>Cataluña</i>	<i>Madrid</i>	<i>Galicia</i>
Cuestiones relacionadas con Centros de I+D+i	0,46	0,50	0,36	0,42
<i>Publicación de resultados positivos y negativos en proyectos de instituciones públicas y universidades</i>	0,38	0,36	0,43	0,17
<i>Programas específicos de apoyo a proyectos de investigación</i>	0,85	0,86	0,71	0,83

Fuente: Elaboración propia con metodología del Comparative Agenda Project

Sobre estas referencias cabe diferenciar entre un programa completo y global, basado en las estrategias europeas, como el citado en el discurso de investidura del presidente Carles Puigdemont en 2016. Este se refiere a la estrategia catalana de los planes RIS3CAT, que busca “implementar una estratègia de recerca i innovació per a l’especialització intel·ligent de Catalunya a través de projectes col·laboratius, R+D+I, amb els objectius de l’Europa 2020”.

Mientras tanto, los discursos más antiguos se centraban en varios programas específicos para distintas materias. Un buen ejemplo de esto último lo encontramos en el discurso del primer presidente andaluz, Rafael Escuredo Rodríguez, en 1982. En distintos pasajes de este discurso se habla de “planes de investigación al servicio de las producciones agrarias andaluzas”, de “campañas de formación empresarial ganadera a través del SEA y de aplicación de la investigación que en este terreno lleve a cabo el INIA”, así como de “plan de investigación geológico-minero que permita conocer nuestro potencial de recursos energéticos renovables, especialmente por lo que se refiere a la energía solar”. El resto de preferencias en I+D inscritas en los discursos aparecen de forma desigual, pero más recurrentemente que las preferencias de ES.

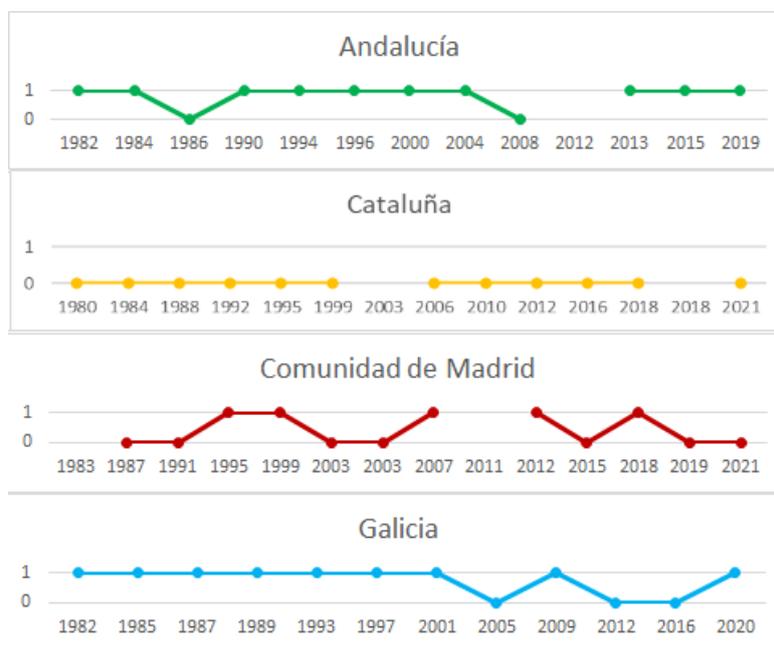
Por último, cabe destacar que todas las CCAA trataban en sus discursos de investidura aspectos sobre la materia de ES, a pesar de que el traspaso competencial se materializase años más tarde. El caso más llamativo es el de la Comunidad de Madrid, donde el desarrollo competencial no llega hasta 1995, pero cuenta con tres discursos que explican el desarrollo competencial que ejercita el Gobierno central. Otros casos, como Cataluña y Galicia, tratan en los debates de investidura el proceso de transferencia y sus límites, como hemos visto anteriormente.

#### b) Preferencias prioritarias y subordinadas

La conexión entre las preferencias de ambas competencias no significa que aparezca un equilibrio entre las mismas. De esta forma, se puede encontrar fuertes contrastes entre los casos de Andalucía, Galicia y Cataluña, donde las preferencias se muestran radicalmente opuestas a la hora de priorizar la ES y la I+D. Mientras

andaluces y gallegos muestran la inclusión de la política de I+D dentro de la ES, en Cataluña la I+D es prioritaria siempre (ver gráfico 3).

Gráfico 3. Preferencias en los discursos



Fuente: Elaboración propia; Leyenda: 1= ES prioritaria 0= I+D prioritaria

Frente a estos tres casos, la Comunidad de Madrid queda fuera del análisis en este subapartado, dado que no se observa una graduación entre ambas materias, apareciendo indistintamente una sobre la otra a lo largo del tiempo. Este hecho, unido a la desconexión entre ES e I+D confirmada en el anterior subapartado, hace del caso madrileño un ejemplo de equilibrio entre dos materias separadas.

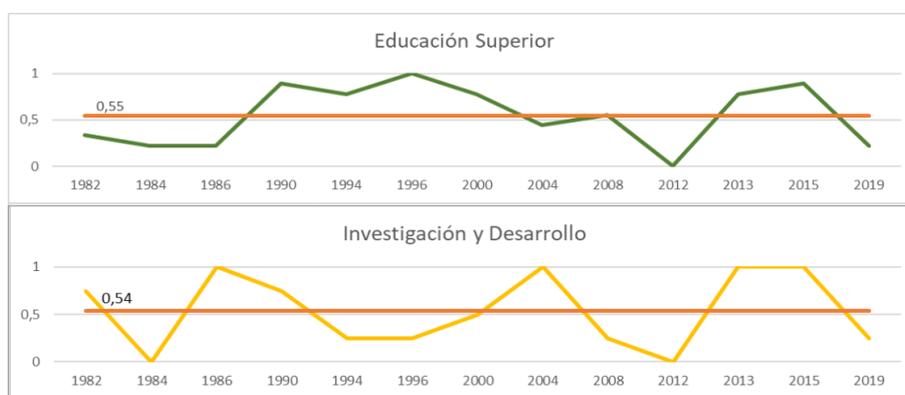
Los presidentes autonómicos de Andalucía y Galicia priorizan la materia de ES en sus discursos de investidura, al menos en el 75% de los textos estudiados. Esta fuerte preferencia está ciertamente limitada en el caso gallego por la falta de conexión entre las materias tratadas, como vimos en el anterior subapartado. La desconexión de materias, introducida a partir de la llegada al gobierno del Partido Popular con el presidente Manuel Fraga, coincide temporalmente con el período de transferencia y desarrollo de la competencia de ES.

La política de ES en el caso gallego cuenta con una característica especial. Mientras que en la mayoría de los discursos de otros casos la ES aparece conectada a la política de Educación, en el caso gallego aparece una conexión con la política demográfica. Para la mayoría de los presidentes gallegos, la universidad es un mecanismo mediante el que fijar a la población joven en el territorio. Así está reflejado en el discurso de investidura del presidente Alberto Núñez Feijoo en 2020, que destacaba que “Pero a demografía engloba moito máis que as políticas de conciliación e apoio ás familias (...) básico para iso que sigan tendo unha formación axeitada ás necesidades presentes y futuras”. Algo que estaba presente en los discursos desde 1989, cuando el presidente Fraga planteaba un “desenvolvemento racional do sistema universitario de Galicia, de xeito que lles poida dar resposta ás necesidades da nosa sociedade”, en términos de expansión del número de universidades.

Esta conexión entre materias distintas a la educativa, en este caso la demográfica, no era contemplada por la metodología del *Comparative Agenda Project*, como sí lo hace con la I+D. Es más, la evidencia de estudios previos no contempla esta conexión en los discursos estudiados a nivel nacional (Chaqués-Bonafont et al., 2015).

En el caso andaluz, la fuerte conexión entre materias de estudio hace que exista una verdadera subordinación de la I+D a la ES. Los pasajes dedicados a ciencia, investigación o innovación suelen acompañar a la ES, como una faceta más para el impulso del sistema universitario andaluz. Aun así, también aparecen pasajes paralelos que especifican inversiones dirigidas a la I+D agropecuaria, pesquera o tecnológica, lo que hace elevar considerablemente la presencia de la I+D en términos relativos. De media, un 55% de los temas de ES aparecen en los discursos de investidura, mientras que el 54% de los temas relacionados con la I+D son tratados en los mismos (ver gráfico 4).

Gráfico 4. Evolución de la presencia media de preferencia de ES e I+D en los discursos de investidura de Andalucía



Fuente: Elaboración propia con metodología del *Comparative Agenda Project*

Un buen ejemplo de esta subordinación es la inclusión en el discurso de investidura del presidente José María Rodríguez de la Borbolla, en 1989, de la potenciación de la investigación como parte de la “política de calidad de la enseñanza”. Algo parecido ocurre en el discurso de la presidente Susana Díaz en 2013, cuando considera que su territorio posee “una de las mejores infraestructuras para la investigación o universidades”, dentro del capítulo de política universitaria.

La subordinación de la ES a la I+D es una circunstancia característica en el caso de Cataluña, destacando entre los casos de estudio como el único en el que observamos esta dinámica. Todos los discursos de investidura desde 1980 hasta la actualidad que hayan tratado estas materias han priorizado la I+D, incluyendo la política universitaria como un capítulo interno de la política de investigación de la Generalitat.

Un pasaje del discurso del presidente Jordi Turull en 2018 da buena cuenta del nivel de subordinación de una materia sobre otra, refiriéndose al sistema de Educación Superior catalán como “sistema universitari de recerca de Catalunya”. Esta cita sintetiza adecuadamente la función que el sistema universitario catalán desarrolla dentro de la política de I+D, como complemento de las labores de investigación del PDI. Algo que igualmente se traslada a la configuración del Govern de la Generalitat, como vimos anteriormente, con un departamento específico que engloba a ambas materias con prioridad en I+D.

A lo largo del tiempo, la política de I+D catalana aparece conectada a un largo número de materias conexas, como la agricultura, ganadería, pesca, industria o desarrollo tecnológico. En los discursos, todas estas materias, junto con la I+D universitaria, aparecen en pasajes dedicados exclusivamente al sistema de investigación catalán. Esto es algo que ocurre en gobiernos de uno y otro signo político. Durante el gobierno convergente del presidente Jordi Pujol en 1992, cuando trata la incluye las universidades dentro de los trabajos de la Comissió Interdepartamental de Recerca i Innovació (CIRIT). Igualmente, en el discurso de investidura del gobierno socialista del presidente José Montilla en 2006, que incluye las universidades como parte del Pla de recerca i innovació.

Esta subordinación de la ES a la I+D se hace igualmente patente en las temáticas tratadas sobre universidades. Los discursos de investidura de los presidentes de la Generalitat de Cataluña son los que cuentan con una menor presencia de temas relacionados con la ES de media. Los temas sobre I+D cuentan con una presencia media del 55% en los discursos analizados, mientras que solo el 34% de los temas de ES aparecen en los discursos catalanes (ver gráfico 4). Tan solo la mitad de los discursos cuentan con información acerca de mejoras en el sistema universitario, nuevas titulaciones, o sobre la autonomía universitaria. Temas de gran importancia para la ES en otros casos, como la calidad del sistema universitario o los criterios de selección, no aparecen en el 70% de los discursos. En los textos estudiados en Cataluña no hay ninguna referencia a las condiciones de vida de los estudiantes, a pesar de que todos los demás casos cuentan con referencias a las mismas (ver tabla 1).

*Gráfico 5. Evolución de la presencia media de preferencia de ES e I+D en los discursos de investidura de Cataluña*



*Fuente: Elaboración propia con metodología del Comparative Agenda Project*

En suma, encontramos una clara diferenciación entre los tratamientos de las materias entre CCAA. Mientras que algunos casos como Andalucía o Galicia establecen preferencias claras respecto a la ES, en Cataluña la I+D es prioritaria hacia el resto de las materias competentes, incluyendo al sistema universitario como un mecanismo para la innovación y desarrollo.

### c) Conexión entre preferencias y políticas públicas

Las CCAA estudiadas plantean distintas carteras de instrumentos de política pública orientada a la ES, y a la I+D universitaria. Diferencias que se hacen patentes a lo largo del tiempo y entre territorios. Esta sección tratará someramente los instrumentos de política pública efectivamente existentes en los cuatro casos de estudio,

en tanto a que las consideramos el resultado de un proceso de toma de decisiones surgido de las preferencias gubernamentales.

Asumiendo las limitaciones planteadas por las teorías previamente expuestas (Chaqués-Bonafont et al., 2014: 188; 2015: 81), nos centramos en la asociación entre preferencias e instrumentos de política pública, en tanto a que las preferencias gubernamentales se consideran uno de los principales impulsores de la orientación de la política. Los propios instrumentos de política pública muestran a su vez una limitación, en tanto que son una mera solución metodológica para el análisis de los acuerdos de gobierno. Por tanto, la relación entre preferencias gubernamentales y la orientación de las políticas, ya de por sí limitada, se suma a que las acciones directamente tomadas por los gobiernos, es decir, los instrumentos efectivamente existentes, se deben a una suma de factores que desbordan el alcance de este artículo. Siendo conscientes de estos límites, profundizamos en las relaciones observadas con el objetivo de trazar los procesos intra-caso, ajustándonos a una estrategia analítica exploratoria.

Los discursos de investidura analizados no suelen contemplar elementos muy específicos sobre las acciones y acuerdos de gobierno, ni si quiera en aquellos casos en los que se debate la renovación del presidente en el cargo. Por el contrario, los anuncios de los líderes gubernamentales suelen ser algo ambiguos sobre las acciones concretas que tomarán en torno a estas políticas públicas.

Existen varios casos en los que se plantean la renovación de los cuerpos legislativos que operan en las materias de ES e I+D a nivel autonómico. Es el caso de los discursos del presidente Manuel Chávez en 1990 y 1996, del presidente Pujol en 1980, del presidente Ángel Garrido en 2018 o del presidente Fernández Albor en 1985, entre otros ejemplos de distintas décadas. Estos enunciados no suelen explicitar qué forma van a tomar las reformas legislativas, más allá de principios generales como la autonomía universitaria, que aparece en 31 discursos; o la ampliación del número de titulaciones y reformas generales del sistema, que aparece en 39 discursos. En ningún caso se concretan los aspectos que se han de reformar o ampliar, más allá de referencias genéricas a conceptos indeterminados, como el de la financiación del sistema, con tan solo 5 referencias en los discursos.

Una buena prueba de la falta de concreción de acciones en los discursos es que tan solo aparecen referenciados criterios de calidad del sistema universitario en 11 de ellos, sin que se expliciten medidas específicas sobre los estándares a tener en cuenta. La dirección que parece más clara en el conjunto de discursos referidas a ES pasa por la ampliación del número de plazas y titulaciones, que aparece en los discursos andaluces y gallegos, especialmente en los primeros años analizados.

En Andalucía, la principal acción de los primeros gobiernos autonómicos pasa por la ampliación del sistema universitario. Los gobiernos socialistas de Manuel Chávez plantearon desde la segunda legislatura, iniciada en 1994, la consolidación de un “sistema universitario más amplio, más diversificado en cuanto a las titulaciones, más equilibrado territorialmente y más justo”. Para alcanzar este objetivo se planteó, por un lado “haber aumentado sustancialmente el número de becas y ayudas al estudio”, y por otro, “la consolidación de las Universidades de Jaén, Almería y Huelva”, que se sumaba

a “la ampliación en cincuenta mil nuevas plazas” en todo el sistema universitario andaluz.

Aun así, esta ampliación se basó en objetivos que se muestran contradictorios entre los distintos discursos analizados. Mientras en 1994, Chávez plantea “avanzar en la especialización de nuestras universidades”, en 1996 plantea que “con la creación de tres nuevas universidades” han conseguido “un mayor grado de diversificación y equilibrio territorial”. Por tanto, el objetivo de especialización de las universidades territoriales se acaba diluyendo con el paso de las legislaturas para dar mayor importancia al acceso del mayor número de estudiantes posible.

Dicho objetivo llega a su culmen con otro instrumento, anunciado en el discurso del presidente Chávez en el año 2000: “la experiencia pionera del distrito único andaluz”. Un instrumento regulatorio sobre el acceso al sistema que el presidente andaluz aducía que “puede servir de modelo para hacer efectiva la igualdad en el acceso a los centros universitarios con independencia del lugar de residencia de cada estudiante”. Todos elementos que facilitan el acceso igualitario de los estudiantes a la universidad en todo el territorio. El propio presidente apuntaba la consecución de este objetivo con los datos del “crecimiento del alumnado universitario andaluz, 285.000 estudiantes en la actualidad”.

En Galicia, por su parte, cabe especial mención al hecho de que la fijación de la población es considerada una preferencia gubernamental. Es por eso que los presidentes gallegos ponen mucho énfasis en los datos del número de estudiantes que forman parte del sistema universitario gallego. Así lo hace el presidente Manuel Fraga en 1997, cuando destacaba que “en 1989 o 36% da población estaba dedicada ó sector primario e estudiaban nunha única universidade 53.000 alumnos, en 16 facultades e escolas técnicas superiores. (...) Hoxe estudian nas nosas tres universidades 91.000 alumnos e fano en 45 facultades e escolas técnicas superiores”. El presidente Núñez Feijoo se refería igualmente a la ampliación del número de estudiantes con competencias en gallego, destacando que “hoxe máis de 100.000 alumnos reciben ensino nunha terceira lingua e temos o compromiso de seguir aumentando esta cifra cada curso”.

En la Comunidad de Madrid, el discurso del presidente Alberto Ruiz Gallardón en 1999 muestra un momento de reelección del mismo presidente, que da buena cuenta de los instrumentos adoptados a favor de las preferencias presentadas. Desde la presidencia de la Comunidad de Madrid se había asumido recientemente la competencia de universidades desde el Gobierno central, que se materializó en 1995. A final de siglo, Madrid contaba con un sistema universitario transmitido por el Gobierno central, al que se sumó la Universidad Rey Juan Carlos, “la nueva universidad pública en el sur”, en palabras del presidente Gallardón.

Al mismo tiempo, se planteaban datos concretos que pasaban por “incrementar la financiación de la educación pública”, al mismo tiempo que el Gobierno popular había “apostado por proyectos sociales que contaban con una trayectoria a sus espaldas sin necesidad de que fuese absorbidos y dirigidos por la Comunidad de Madrid”. El aumento de la financiación se cifraba en un 71% en el mismo discurso, “hasta alcanzar los 112.000 millones de pesetas en 1999”. Esta financiación se complementaba con que

“en 1998 aprobamos un Plan de Inversión de 60.000 millones de pesetas para nuestras universidades públicas, en un período de cinco años”.

En el capítulo de I+D, concretaba la creación del órgano institucional “la Dirección General de Investigación”, sumada a “la Ley de Fomento de la Investigación Científica y de Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid”, al mismo tiempo que destacaba que “hemos ampliado, desde 1995 hasta el año pasado, en un 250 por ciento el montante presupuestario del Plan Regional de Investigación e Innovación Tecnológica”. En total cifraba la inversión total en ES e I+D en “258.000 millones de pesetas; una cantidad que representa un incremento de más del 6,6 por ciento respecto a la cifra del coste efectivo de 1998 manejada en el acuerdo de intenciones”.

Las preferencias, unidas a estas acciones concretas de financiación, eran igualmente consideradas en el enunciado del discurso del presidente Gallardón. Destaca especialmente el pasaje que muestra que “nuestros objetivos en esta materia son apoyar la investigación de calidad, pública y privada, acercar los centros públicos de investigación a las empresas y demandas sociales e integrar a la Comunidad de Madrid en los ejes de la política europea de innovación”. Centrándose en la I+D madrileña, el presidente popular perseguía con su aumento de financiación, “que la Comunidad de Madrid amplíe su carácter como punto de referencia en España para el mundo de la ciencia, la innovación y el desarrollo tecnológico y queremos que se amplíe y desarrolle la relación entre empresa y universidad”. En definitiva, la administración de Gallardón complementa instrumentos regulatorios, que tienen que ver con la configuración del sistema, con una serie de instrumentos económicos de aumento de financiación.

En Cataluña destacan especialmente los discursos de Jordi Pujol en 1988 y 1992, en los que se desgranaban las acciones concretas de la Comissió Interdepartamental de Recerca i Innovació Tecnològica (CIRIT), un órgano dentro de la Generalitat catalana que coordinaba las acciones de distintos departamentos del gobierno autonómico en I+D, incluyendo acciones orientadas a ES como materia subordinada de la anterior. Entre estas acciones cuentan la reestructuración de hasta 13 centros de investigación enunciados. Una comisión que en cuatro años fue reestructurada y vio “multiplicada por seis” sus presupuestos, como destacaba el presidente en 1992. Este incremento presupuestario fue destinado, entre otras, a la creación de una convocatoria de “450 becas” autonómicas para “formación de investigadores”; así como al menos a tres centros de investigación citados. Todas estas acciones fueron enunciadas como forma de “afavorir fil maxim la relació i la cooperació entre el món econòmic i empresarial i el científic i de recerca”, como destacaba el presidente Pujol en 1988; para “que les indústries del país tinguin cada cop més R+D”, como sentenciaba en 1992.

En la misma línea hay que destacar la concreción de una “estratègia catalana de recerca i d’innovació”, alineada con los objetivos de la agenda europea 2020, anunciada durante el segundo discurso de investidura de Artur Mas en 2012. Esta estrategia ya había sido desarrollada cuando se enuncia el discurso de investidura de Carles Puigdemont en 2016, que hace suyo los objetivos de su predecesor del mismo partido y promueve “implementar una estratègia de recerca i innovació per a l’especialització intel·ligent de Catalunya, RIS3CAT, a través de projectes col·laboratius, R+D+I, amb els objectius de l’Europa 2020”. El principal objetivo de esta estrategia, según ambos

discursos, fue la promoción de la internacionalización de los centros de investigación catalanes, con una clara referencia al seguimiento de la estrategia de investigación de la Unión Europea, que tan solo se presenta ocasionalmente en otros territorios, como Madrid. Esta observación también la encontramos en otros discursos catalanes, aunque sea una mera mención, como en el discurso del presidente Montilla en 2006, que propone que "millorarem el finançament de la universitat i l'adaptarem a Europa".

En suma, a pesar de que los discursos de investidura no son, por lo general, una buena fuente para conectar las preferencias gubernamentales con los instrumentos efectivamente existentes, si es posible identificar ejemplos relevantes de acciones concretas destacadas por presidentes autonómicos que renovaban su cargo. Estos debates de investidura, celebrados tras la reelección de un mismo presidente, son un mapa que nos permite acercarnos a los momentos determinantes de formulación y toma de decisiones en la política en concreto. Los discursos estudiados son una guía útil para la detección de los hitos reformistas, es decir, de las coyunturas críticas en el proceso de toma de decisiones sobre estas políticas.

Si seguimos el contenido de los discursos, las coyunturas críticas en el cambio de las políticas de ES e I+D se detectan, para los cuatro casos autonómicos estudiados, en las legislaturas de 1990 al 2000 para Andalucía, coincidiendo con los gobiernos socialistas de Manuel Chávez; o entre 1987 y 2001 para el caso gallego, coincidiendo con los gobiernos populares de Manuel Fraga, apostando por la ampliación del número de universidades, titulaciones y plazas en sus respectivos subsistemas universitarios. Para el caso madrileño, encontramos una coyuntura crítica determinante en el momento en el que se produce la transferencia competencial en 1995, que se extiende durante la legislatura 1999-2003, que coinciden con los gobiernos populares de Alberto Ruiz Gallardón. Durante este período, se multiplicó la inversión pública madrileña en Educación Superior y se amplió el número de universidades, para dar cabida a un mayor número de estudiantes. En Cataluña, por su parte, encontramos dos coyunturas destacadas, diferenciando un primer momento de desarrollo competencial y expansión de las materias en las legislaturas desde 1988 hasta 1999, coincidiendo con los gobiernos del presidente Pujol; y en la segunda legislatura de Artur Más, entre 2012 y 2016, cuando se persigue incrementar la calidad de la I+D y conectarla a la estrategia europea.

El contenido de los discursos analizados nos permite ver una parte de la variabilidad de instrumentos implementados por cada gobierno autonómico, en busca de unos objetivos preferentes que varían desde la ampliación del sistema de ES en Andalucía y Galicia, a la concreción de una estrategia de I+D que conecte el tejido universitario y de centros de investigación con las empresas en Cataluña. El análisis de estos discursos concretos traza un proceso por el cual, los presidentes autonómicos destacan las acciones que han promovido sus objetivos en momentos de reelección, alumbrando las coyunturas críticas de mayor importancia para los sistemas de ES e I+D.

#### **4. Conclusiones, limitaciones y futuras líneas de trabajo**

El estudio de las preferencias gubernamentales y de su impacto sobre las políticas públicas tiene un gran interés en el campo de estudio del análisis histórico comparado. Este artículo ha permitido explorar las preferencias gubernamentales en las materias de ES e I+D, describiendo las principales etapas de cambio en los instrumentos políticos públicamente existentes. El análisis conjunto de las preferencias gubernamentales e instrumentos de política pública ha permitido el trazado de procesos en base a la revisión documental planteada.

El análisis histórico desarrollado ha permitido identificar algunas coyunturas críticas en el proceso de toma de decisiones para el cambio en las políticas públicas de Cataluña, Andalucía, Galicia y Madrid. El análisis completo de discursos desde 1980 hasta 2021 aborda las preferencias gubernamentales, describiendo los cambios introducidos durante ese período en los instrumentos de política pública por determinados gobiernos autonómicos.

En suma, la identificación de dichas preferencias introducidas por los gobiernos autonómicos en ES e I+D ha mostrado un desarrollo diferenciado por territorios en las materias. La comparación entre cuatro casos, sumado al análisis intra-caso, ha hecho destacar especialmente la singularidad catalana. Este caso autonómico ha mostrado unas preferencias completamente distintas al del resto de casos estudiados, priorizando la I+D sobre la política de ES, que queda subordinada a la anterior. Igualmente se han detectado otros elementos de interés, como algunas coyunturas críticas, que serán útiles para profundizar en el análisis de toma de decisiones de ambas materias a nivel autonómico. Para ello, el análisis de discursos de investidura ha sido una herramienta de gran utilidad, para aquellos enunciados que coincidían con la reelección presidencial.

En lo referente al impacto de las preferencias sobre el cambio en las políticas, se plantea necesario abordar el estudio desde la perspectiva de los instrumentos, para conocer de primera mano los cambios introducidos en legislación y presupuestación. Esto, sumado a la existencia de otros factores que no han sido contemplados en este artículo, nos permite aseverar que es necesario ampliar nuestro conocimiento sobre el proceso de toma de decisiones. Las coyunturas críticas observadas en este artículo serán de gran utilidad para delimitar los hitos analizados a lo largo del tiempo.

Es por ello que, de cara a futuras investigaciones, será necesario profundizar en estos hitos cronológicos, para completar el análisis de procesos de estabilidad y cambio en las políticas públicas de ES e I+D. En base a ello, será preceptivo complementar estos análisis con una revisión en mayor profundidad de los instrumentos de política pública desarrollados para dichas materias; al mismo tiempo que se corroboran algunas de las aseveraciones apuntadas en este artículo a través de la experiencia aportada por los decisores políticos.

## 5. Bibliografía

- Acciai, C., Capano, G., 2021. Policy instruments at work: A meta-analysis of their applications. *Public Adm.* 99, 118–136. <https://doi.org/10.1111/padm.12673>
- Capano, G., Pritoni, A., Vicentini, G., 2020. Do policy instruments matter? Governments' choice of policy mix and higher education performance in Western Europe. *J. Public Policy* 40, 375–401. <https://doi.org/10.1017/S0143814X19000047>
- Capoccia, G., 2015. Critical junctures and institutional change, in: Mahoney, J., Thelen, K. (Eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis, Strategies for Social Inquiry*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 147–180. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104.008>
- Chaqués-Bonafont, L., Palau, A.M., Baumgartner, F.R., 2015. *Agenda Dynamics in Spain*. Palgrave Macmillan UK, London. <https://doi.org/10.1057/9781137328793>
- Green-Pedersen, C. (Ed.), 2014. *Agenda setting, policies, and political systems: a comparative approach*. Univ. of Chicago Press, Chicago, Ill.
- Hacker, J.S., Pierson, P., Thelen, K., 2015. Drift and conversion: hidden faces of institutional change, in: Mahoney, J., Thelen, K. (Eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis, Strategies for Social Inquiry*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 180–208. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104.008>
- Lazzeretti, L., Tavoletti, E., 2006. Governance Shifts in Higher Education: A Cross-National Comparison. *Eur. Educ. Res. J.* 5, 18–37. <https://doi.org/10.2304/eej.2006.5.1.18>
- Linder, S.H., Peters, B.G., 1990. An Institutional Approach to the Theory of Policy-Making: The Role of Guidance Mechanisms in Policy Formulation. *J. Theor. Polit.* 2, 59–83. <https://doi.org/10.1177/0951692890002001003>
- Mahoney, J., Thelen, K. (Eds.), 2015. *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge University Press.
- Mahoney, J., Thelen, K., 2009. A Theory of Gradual Institutional Change, in: Mahoney, J., Thelen, K. (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press, pp. 1–37.
- Pereira-Puga, M., Sanz-Menéndez, L., 2020. Cambio y continuidad en las políticas de ciencia: diseño de los instrumentos de financiación de la investigación universitaria en Galicia (2005-2018). *Revista Española de Ciencia Política* 54, 151–171. <https://doi.org/10.21308/recp.54.06>
- Pierson, P., 2003. Big, slow moving and.. invisible. Macrosocial processes in the study of comparative politics, in: Mahoney, J., Rueschemeyer, D. (Eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences, Cambridge Studies in Comparative Politics*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 177–207. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803963>
- Pierson, P., 1993. When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Polit.* 45, 595–628. <https://doi.org/10.2307/2950710>
- Sanz-Menéndez, L., Cruz-Castro, L., 2005. Explaining the science and technology policies of regional governments. *Regional Studies* 39, 939–954. <https://doi.org/10.1080/00343400500289945>
- Thelen, K., 2003. How Institutions Evolve, in: Mahoney, J., Rueschemeyer, D. (Eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences, Cambridge Studies in Comparative Politics*. Cambridge University Press, Cambridge. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803963>