



Referencia: Márquez-Carrascal, A. (2024). Preferencias políticas y gobernanza del sistema de educación superior: un análisis del discurso de cuatro casos autonómicos (Andalucía, Cataluña, Galicia y Madrid). *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Prepublicado el 03-06-2024. <https://doi.org/10.24965/gapp.11364>

Preferencias políticas y gobernanza del sistema de educación superior: un análisis del discurso de cuatro casos autonómicos (Andalucía, Cataluña, Galicia y Madrid)

Policy preferences and governance of the Higher Education System: a discourse analysis of four regional cases (Andalucía, Catalonia, Galicia, and Madrid)

Márquez-Carrascal, Alberto

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC) (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6064-7736>

alberto.marquez@csic.es

NOTA BIOGRÁFICA

Alberto Márquez Carrascal es investigador predoctoral, beneficiario de la ayuda de Formación de Profesorado Universitario (FPU) 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.

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. **Objetivos:** identificar cuáles son las preferencias y objetivos introducidas en la agenda de los Gobiernos autonómicos para profundizar en el papel que estos juegan dentro de la gobernanza del sistema de educación superior. **Metodología:** a través del análisis documental de los discursos de investidura de cuatro casos autonómicos españoles (Andalucía, Cataluña, Galicia y Madrid), se identifican las preferencias gubernamentales en educación superior e investigación y desarrollo entre 1980 y 2021. Asimismo, se describe la diversidad territorial y el cambio de la gobernanza del sistema de educación superior a lo largo del tiempo. **Resultados:** se han identificado variaciones territoriales en la gobernanza del sistema de educación superior, así como diferencias en la conexión entre las materias de educación superior e investigación y desarrollo. **Conclusiones:** la gobernanza del sistema de educación superior ha transitado hacia la autorregulación y supervisión estatal, aunque dicha tendencia dista de ser general, dado que se establecen estrategias diferenciadas en el nivel autonómico, algunas de ellas compatibles con formas tradicionales de planificación racional y control del sistema de educación superior.

PALABRAS CLAVE

Educación superior; discurso; gobernanza; investigación y desarrollo; políticas públicas.

ABSTRACT

Public policies can be interpreted as the result of government decision-making, which is built on preferences expressed in parliament through political discourses. **Objectives:** to identify which are the preferences and objectives introduced in the agenda of the regional governments in order to deepen the role they play within

the governance of the Higher Education System (SES). **Methodology:** through documentary analysis of the investiture discourses of four Spanish regional cases (Andalusia, Catalonia, Galicia, and Madrid), governmental preferences in Higher Education (HE) and Research and Development (R&D) between 1980 and 2021 are identified. It also describes territorial diversity and change in HES governance over time. **Results:** territorial variations in HES governance have been identified, as well as differences in the connection between HE and R&D issues. **Conclusions:** HES governance has moved towards self-regulation and state supervision, although this trend is far from being general, given that differentiated strategies are established at the regional level, some of them compatible with traditional forms of rational planning and control of the HES.

KEYWORDS

Higher education; discourse; governance; research and development; public policy.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. MARCO ANALÍTICO Y MÉTODOS. 2. SELECCIÓN DE CASOS. 3. LAS PREFERENCIAS AUTONÓMICAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR E INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO. 3.1. LA CONEXIÓN ENTRE AMBAS POLÍTICAS EN LOS DISCURSOS DE INVESTITURA. 3.2. ORDEN DE PRIORIDAD DE LAS PREFERENCIAS GUBERNAMENTALES. 4. LAS PREFERENCIAS GUBERNAMENTALES ASOCIADAS A LA GOBERNANZA DE LA ES E I+D. CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE TRABAJO. AGRADECIMIENTOS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN¹

En las últimas cinco décadas, la gobernanza de la educación superior (ES) y la investigación y desarrollo (I+D) han evolucionado en paralelo, desarrollando dos campos de políticas conectadas, pero sustancialmente distanciadas (Lazzeretti y Tavoletti, 2006, p. 5). En España, esta diferenciación se concreta en legislación específica para la ES e I+D, con competencias compartidas entre Gobierno central y comunidades autónomas (CC.AA.). Por un lado, la ES se desarrolla como una competencia exclusiva de las CC.AA., con un papel de planificación general por parte del Gobierno central; mientras que la I+D está compartida entre los dos niveles de gobierno, con un peso sustancial de la Unión Europea por su apuesta por la financiación de la ciencia (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez, 2022).

El objetivo principal de este artículo es identificar las preferencias gubernamentales en materia de ES e I+D a través del análisis de los discursos de investidura a la presidencia de cuatro CC.AA. (Cataluña, Andalucía, Galicia y Madrid) desde 1980 a 2021. A partir de la identificación de las preferencias, se establecen los objetivos y estrategias de las políticas de ES e I+D, que se asocian a distintos modos de gobernanza del sistema de ES a nivel autonómico, diferenciando entre una gobernanza racional o de control, y otra basada en la supervisión y autorregulación. Asimismo, se busca delimitar, en cada caso, las relaciones establecidas por estos gobiernos entre ambos tipos de políticas.

El marco analítico de este trabajo combina la metodología del Comparative Agenda Project (CAP) (Green-Pedersen y Walgrave, 2014) para la identificación de preferencias gubernamentales; el análisis de política pública y sus instrumentos (Capano y Howlett, 2020; Howlett *et al.*, 2023), del que se extraen los objetivos de la política vinculados a las preferencias, y los trabajos sobre modos de gobernanza del sistema de ES (Capano, 2011; De Boer *et al.*, 2007; Musselin, 2021; Van Vught, 1995). Los trabajos de agenda comparada parten de teorías que conectan las preferencias y las políticas públicas a través del mandato de partido (Baumgartner *et al.*, 2011, p. 2). No obstante, la inestabilidad introducida por circunstancias como la minoría parlamentaria o una crisis exógena pueden limitar el desarrollo del mandato de partido (Chaqués-Bonafont *et al.*, 2015). A partir de la identificación de las preferencias gubernamentales y los objetivos que dichas preferencias introducen en las políticas, se busca analizar si a través de las preferencias introducidas en la fase de establecimiento de la agenda pública por el Gobierno regional se opta por estrategias de control o supervisión del sistema de educación superior (SES) asociadas a distintos modos de gobernanza (Clark, 1983; Hornung y Bandelow, 2023; Van Vught, 1989; Van Vught y De Boer, 2015). Mientras que la mayoría

¹ Una versión preliminar de este artículo fue presentada bajo el título «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» en el XVI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, celebrado en Girona del 7 al 9 de septiembre de 2021.

de estudios sobre políticas públicas han seguido una estrategia de análisis estático, la contribución de este artículo es el desarrollo de una metodología innovadora de análisis secuencial comparado (Falleti y Mahoney, 2015; Pierson, 2003), para identificar procesos de cambio en las políticas con horizontes temporales más largos (Pierson, 1993, p. 608).

El contenido del artículo se estructura en la siguiente forma. La siguiente sección expone el marco analítico, los métodos y fuentes de datos consultadas para el estudio. En la segunda sección se justifica la selección de los casos y se argumenta el diseño de investigación basado en un estudio secuencial comparado. En la tercera sección se desarrollan los principales resultados del análisis de los discursos de investidura, mientras que la cuarta sección se centra en los objetivos de las políticas en base a las preferencias gubernamentales, analizando las distintas variaciones en los modos de gobernanza del SES a nivel autonómico. Finalmente, se presentan las conclusiones, junto con las limitaciones del estudio y futuras líneas de estudio.

1. MARCO ANALÍTICO Y MÉTODOS

La pregunta de investigación de este artículo es cómo interactúan las preferencias gubernamentales en la fase de establecimiento la agenda institucional en las políticas de ES e I+D y sus objetivos, con los distintos modos de gobernanza del SES a nivel autonómico.

El enfoque en la agenda gubernamental destaca las preferencias de partido como variable crucial para la toma de decisiones en políticas públicas. La evidencia empírica apunta a las dinámicas en las que la agenda puede ser crucial para la implementación de una política (Green-Pedersen y Walgrave, 2014, p. 2). Estos estudios han mostrado la capacidad que los actores públicos poseen para introducir nuevas ideas y controlar la capacidad de penetración de los discursos políticos (Capano y Howlett, 2020, p. 14).

En la fase de establecimiento de la agenda, los objetivos de los actores políticos consisten en sensibilizar a la opinión pública sobre un problema político, entre actores políticos y sociales, e idealmente buscan recabar su apoyo para desarrollar sus preferencias políticas, en combinación con la idea política presentada (Hornung y Bandelow, 2023; Zahariadis, 2016).

El análisis de las preferencias gubernamentales es especialmente relevante cuando se tiene en cuenta la variación de estas en el tiempo. Los estudios de agenda gubernamental a nivel comparado suelen centrarse en el cambio de preferencias, como consecuencia del reemplazo electoral, que es ampliamente asumido como fuente central del cambio en las políticas públicas, dada la estabilidad de otras variables (Baumgartner *et al.*, 2011, p. 2). Concretamente, los estudios basados en la *party mandate theory* apuntan a que los cambios en el rumbo de las políticas públicas vienen determinados por un cambio en las preferencias del partido, sustentadas en el mandato electoral, si bien este puede verse limitado por circunstancias como un mandato minoritario o crisis exógenas (Chaqués-Bonafont *et al.*, 2015).

En esta literatura, a partir de la identificación de las preferencias del Gobierno, se establecen los objetivos como un «deseo por obtener resultados» (Hornung y Bandelow, 2023); el Gobierno, a partir de la delimitación de estos objetivos, adopta distintas estrategias o modos de gobernanza. Desde un punto de vista teórico, la gobernanza se refiere a los «mecanismos y estrategias de coordinación adoptados ante la compleja interdependencia recíproca entre actores, organizaciones y sistemas funcionales operativamente autónomos» (Jessop, 2004, p. 52). Concretamente, los estudios sobre la gobernanza del SES proporcionan un marco para comprender cuáles son las estrategias y los objetivos que promueven los Gobiernos cuando enuncian preferencias concretas en los discursos. Las preferencias se han utilizado como base analítica de los objetivos de los Gobiernos dentro de su estrategia en relación al sistema universitario (Howlett *et al.*, 2023; Van Vught y De Boer, 2015). Para estos autores, es posible determinar diferentes modos de gobernanza, que siguen una estrategia y se guían por concepciones básicas sobre cuál es el papel que tienen las universidades en la sociedad, y entienden que su desempeño podría variar dependiendo de los objetivos perseguidos por el Gobierno y los instrumentos utilizados para alcanzarlos (Van Vught, 1995). En este trabajo, sin asumir que los modos de gobernanza son el resultado directo de la acción de los Gobiernos, sí se argumenta que pueden establecerse asociaciones entre las estrategias de política pública y la varianza en dichos modos (Van Vught, 1989).

Por un lado, el modo de control estatal o planificación racional supone que la universidad es una herramienta para proporcionar bienestar social, un instrumento para las agendas políticas nacionales donde las operaciones y dinámicas universitarias se gobiernan desde el exterior (Musselin, 2021; Olsen, 2007). Esta concepción parte de instrumentos concretos que los poderes públicos introducen para alcanzar sus metas

y objetivos, sirviendo a objetivos nacionales (o regionales) para hacer de la universidad un miembro importante del Estado del bienestar. El Gobierno es el actor hegemónico en este modo, y como tal es responsable de la coordinación y de todos los aspectos de la toma de decisiones en las políticas de ES (Capano, 2011). En este sentido, la autonomía universitaria se basa en la eficiencia relativa y se aleja de una delegación de dicha competencia para la consecución de objetivos (Olsen, 2007), que podríamos conectar con el modelo tradicional o burocrático en la administración pública (Mora y Vidal, 2005).

Por el contrario, el modo de supervisión estatal o autorregulado introduce una visión de las universidades como empresas integradas en mercados competitivos, que tienen un mejor rendimiento cuando pueden elegir libremente adaptarse a las condiciones del entorno (Olsen, 2007). Este modo de gobernanza está relacionado con las reformas políticas introducidas por los gobiernos neoliberales, basadas en nuevas concepciones de la gestión pública. Dichas reformas incluyen medidas concretas como la adopción de mecanismos competitivos, el suministro de información sobre la calidad académica y la vinculación de la financiación de la investigación a indicadores claramente definidos de los resultados de las universidades (Dill, 2013).

Ambos modos de gobernanza representan extremos en un continuo de posibilidades, relacionadas con diferentes instrumentos para alcanzar una serie de objetivos y metas políticas. Estudios anteriores han introducido análisis nacionales que presentan una tendencia general de los gobiernos de Europa continental a pasar del modo de control al de supervisión, y a dirigir a distancia la ES (Clark, 1983; De Boer *et al.*, 2007; Musselin, 2021; Olsen, 2007; Van Vught y De Boer, 2015; Whitley, 2012). Sin embargo, el caso español nunca ha sido analizado como un sistema descentralizado en competencias de ES, a pesar de que los sistemas descentralizados requieren análisis específicos que muestren la diversidad territorial.

El análisis diferenciado territorialmente es especialmente relevante para las políticas estudiadas. Las políticas de ES e I+D tienen lugar en dos sistemas distintos pero interrelacionados. La política de ES es una política fundamentalmente redistributiva, al tratarse, en España, del último escalón del sistema educativo público. Por el contrario, la política de I+D es una política principalmente distributiva (Lowi, 1972, p. 300). Cada tipo de política pública conlleva su propia dinámica de juego político, intereses electorales, grupos de presión y grupos de interés. Aunque la política de ES, como parte de la política educativa, puede estar más vinculada a las preferencias de los votantes o de los partidos políticos, no obstante, las dinámicas académicas que caracterizan a la ES también están influenciadas por grupos de interés, expertos y burocracias, de ahí que también comparta algunas características de una política de tipo distributiva.

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 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+D². El análisis discursivo da como resultado una matriz de preferencias gubernamentales enunciadas entre 1980 y 2021.

Esta matriz, que constituye la unidad de análisis en las que se operacionalizan las preferencias del Gobierno autonómico, permite igualmente la clasificación en función de los objetivos apuntados en los discursos y del modo de gobernanza del SES con el que se identifican. De esta forma, se elabora una matriz que posibilita conectar las preferencias presentadas en los discursos de investidura con objetivos concretos de los Gobiernos, y a su vez con uno de los modos de gobernanza del SES. La tabla 1 sintetiza esta conexión entre códigos analíticos y modos de gobernanza.

² 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 relacionadas 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 en proyectos de instituciones públicas y universidades y programas específicos de apoyo a proyectos de investigación (Libro de códigos del CAP, 2018).

TABLA 1. TEMAS Y PALABRAS CLAVE ASOCIADAS AL CÓDIGO ANALÍTICO RELACIONADAS CON EL MODO DE GOBERNANZA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Política de educación superior (601)			Investigación y desarrollo (1798)		
Código	Modo de control estatal	Modo de supervisión estatal	Código	Modo de control estatal	Modo de supervisión estatal
Política de Educación Superior/ universidades	Creación de universidades públicas	Reconocimiento de universidades privadas	Cuestiones relacionadas con Centros de I+D+i	Creación y ampliación de centros públicos de investigación	Colaboración público-privada, incentivos a la investigación privada
Calidad de la Educación superior/ calidad universitaria	Responsabilidad social, innovación social, solucionar masificación universitaria	Excelencia y eficiencia	Publicación de resultados positivos y negativos en proyectos de instituciones públicas y universidades	Destacan resultados positivos de los centros públicos	Destacan resultados positivos de la colaboración público-privada
Condiciones de vida de los estudiantes	Solidaridad, justicia social, igualdad de oportunidades	Atracción de talento	Programas específicos de apoyo a proyectos de investigación	Gasto público en financiación de la I+D de las universidades y centros públicos	Potenciar la atracción de capital privado para la investigación, financiación competitiva de la I+D
Nuevos grados universitarios y mejoras en el sistema	Demanda social, lazos entre universidad y sociedad, reequilibrio social y territorial	Eficiencia y rentabilidad			
Criterios de admisión	Igualdad de oportunidades, apoyo a familias con recursos limitados	Priorizar la calidad sobre la cantidad de estudiantes			
Autonomía y estructura universitaria	Coordinación del sistema, creación de estructuras interuniversitarias, creación universidades públicas	Autorregulación del sistema, reconocimiento de universidades privadas			
Definición de estándares de calidad	Responsabilidad social, innovación social	Excelencia y eficiencia			
Cuestiones relacionadas con financiación y ayudas universitarias	Solidaridad, suficiencia financiera, becas destinadas a familias con bajos recursos	Independencia financiera, financiación competitiva			

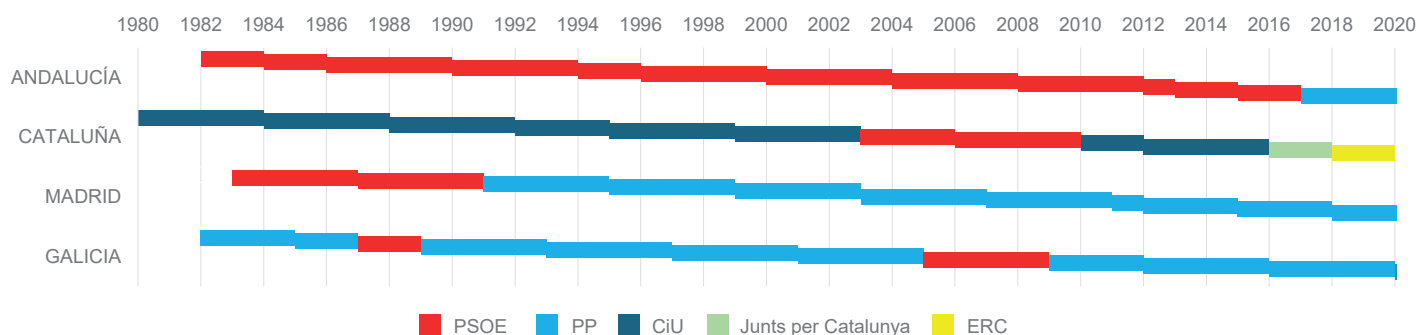
Fuente: elaboración propia.

2. SELECCIÓN DE CASOS

Este trabajo ha seguido el enfoque de un estudio secuencial comparado entre cuatro casos autonómicos: Andalucía, Cataluña, Madrid y Galicia. Por tanto, se han analizado 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 cuarenta 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 del mandato de partido, dado que existen límites a la forma en que las preferencias gubernamentales pueden condicionar el cambio en las políticas públicas. Se han seleccionado casos que varían en un factor de control importante, la estabilidad de los Gobiernos. De esta forma, se ha optado por casos autonómicos con largos periodos de Gobiernos del mismo partido político (Madrid o Andalucía), junto con otros casos en los que Gobiernos monocolors 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 y la gobernanza de los sistemas de ES e I+D (Chaqués-Bonafont *et al.*, 2015, p. 79). Por el contrario, la estabilidad de los partidos supondría una mayor estabilidad de las preferencias y las políticas públicas efectivamente existentes, lo que supondría mayor estabilidad en la gobernanza sistémica.

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

Esta selección de casos permite poner 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, es el criterio principal que guía una selección de los casos diferentes para detectar preferencias cambiantes, y conectarlas con posibles cambios esperados los modos de gobernanza asociados.

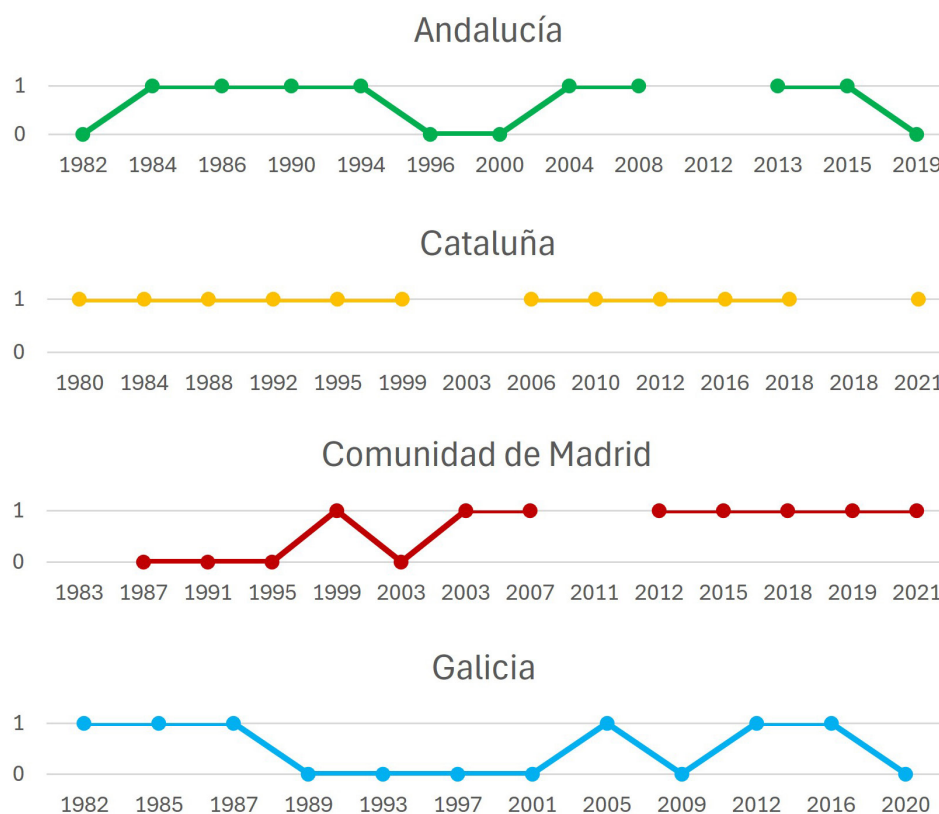
3. LAS PREFERENCIAS AUTONÓMICAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR E INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

A lo largo de esta sección se identifican las preferencias 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. También 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.

3.1. La conexión entre ambas políticas en los discursos de investidura

Como se ha planteado previamente, las materias de ES e I+D han sido estudiadas en el contexto español de forma conjunta (Pereira-Puga y Sanz-Menéndez, 2020; Sanz-Menéndez y 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 muestran una clara conexión entre ambas materias para Andalucía, Cataluña y Madrid, sin embargo, existen dudas en el caso gallego, donde las temáticas aparecen conectadas tan solo en la mitad de los discursos (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2. MATERIAS CONECTADAS POR CC.AA.



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 comunidad autónoma que cuenta con mayor continuidad en las referencias es Galicia, que al menos contiene una referencia a las materias de ES e I+D 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.

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

En Andalucía se hace más presente la materia de ES con la llegada a la presidencia de Chaves. En su tercer discurso de investidura, en 1996, encontramos un buen ejemplo de la conexión entre ambas materias cuando destaca que «uno de los grandes activos del 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».

Por su parte, los discursos de los presidentes de la Generalitat siempre ponen de manifiesto la conexión entre los dos temas. Desde 1980, antes del traspaso competencial, cuando 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 políticas que permanecían unidas dentro del departamento d'Empresa i Coneixement del anterior Gobierno.

En el caso madrileño hay un punto de inflexión con la transferencia competencial de la ES en 1995. Los discursos del presidente Gallardón en 1995 y 1999 reflejan ese período de materialización de la transferencia de las competencias en materia de universidades, y de la creación de una política pública propia, conectada con la I+D. Por ejemplo, en 1999 destaca en el mismo pasaje la creación de «una nueva universidad pública» y «la Dirección General de Investigación». Una conexión que podemos ver recientemente en el discurso de la presidenta Isabel Díaz Ayuso en 2021, uniendo las materias de «Educación, Universidades y Ciencia» en una misma consejería autonómica.

Los pasajes dedicados a ES suelen tratar la creación de nuevos grados universitarios y mejoras en el sistema, con bastante peso en todos las CC.AA., como en el discurso antes citado de Manuel Chaves en 1996. En segundo orden de presencia están los pasajes dedicados a la autonomía y estructura universitaria, como es el caso del presidente Pujol en 1980. Algo que también deja patente el presidente Fraga en su primer discurso de investidura de 1989, cuando destaca que «unha preocupación 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».

A un nivel similar aparece la calidad de la ES, como cuando el presidente Gallardón destaca que «nuestros objetivos en esta materia son apoyar la investigación de calidad, pública y privada». Pasajes que, como puede observarse, también contemplan aspectos relacionados con la I+D. El resto de las temáticas posee una distribución desigual (ver tabla 2), teniendo en cuenta la inclusión de cada tema dentro de los distintos discursos de investidura en el período estudiado.

TABLA 2. PRESENCIA MEDIA DE TEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS DISCURSOS

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

Fuente: elaboración propia con metodología del CAP.

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 CC.AA. (ver tabla 3). 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 ES.

Sobre estas referencias cabe diferenciar entre discursos recientes donde se plantea un programa completo y global, asociado a la política europea –como el citado en el discurso de investidura del presidente Carles Puigdemont en 2016, en el que se refiere a la estrategia catalana de los planes RIS3CAT–, de discursos más antiguos en otras CC.AA., que se centraban en distintos programas específicos para distintas materias. Por ejemplo, en el discurso del presidente andaluz en 1982 se citan, entre otros, «planes de investigación al servicio de las producciones agrarias», «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 el «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 las preferencias en I+D presentes en los discursos aparecen de forma desigual.

TABLA 3. PRESENCIA MEDIA DE TEMAS DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EN LOS DISCURSOS

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

Fuente: elaboración propia con metodología del CAP.

Cabe destacar que todas las CC.AA. trataban en sus discursos de investidura aspectos sobre ES antes del traspaso competencial. El caso más llamativo es Madrid, donde el desarrollo competencial no llega hasta 1995, pero cuenta con tres discursos previos con esta materia. Otros casos, como Cataluña y Galicia, tratan en los debates de investidura el proceso de transferencia y sus límites.

3.2. Orden de prioridad de las preferencias gubernamentales

La conexión entre las preferencias relativas a ambas políticas no significa que aparezca un equilibrio entre ellas. Por el contrario, se detectan fuertes contrastes entre los casos de estudio, con preferencias opuestas a la hora de priorizar ES e I+D. Mientras en Andalucía, Madrid y Galicia los discursos de investidura muestran la política de I+D como un complemento a la ES, en Cataluña la I+D es prioritaria en todos los discursos (ver gráfico 3).

GRÁFICO 3. PREFERENCIAS EN LOS DISCURSOS



Fuente: elaboración propia. Leyenda: 1= ES prioritaria 0= I+D prioritaria.

Los presidentes de Andalucía, Madrid y Galicia priorizan la materia de ES en sus discursos de investidura, al menos en el 75% de los textos estudiados. Esta priorización está ciertamente limitada en el caso gallego por la falta de conexión entre las materias tratadas. La desconexión de materias, introducida a partir de la llegada al Gobierno del PP con Fraga, coincide temporalmente con el período de transferencia y desarrollo de la ES.

La política de ES en Galicia cuenta con una característica especial, pues 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 de Feijoo en 2020, que destacaba que «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 presente en los discursos desde 1989, cuando Fraga planteaba la expansión del sistema.

En el caso andaluz, hay fuerte conexión entre materias a la vez que una subordinación de I+D a ES. Los pasajes dedicados a ciencia, investigación o innovación suelen acompañar a la ES, como una faceta más para el impulso del sistema universitario. Aun así, también aparecen pasajes paralelos que especifican inversiones dirigidas a la I+D agropecuaria, pesquera o tecnológica. De media, aparecen en los discursos de investidura un 55% de los temas de ES, y un 54% de los temas relacionados con la I+D (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 CAP.

Un buen ejemplo de esta subordinación es la inclusión en el discurso del presidente andaluz 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 Susana Díaz en 2013, cuando considera que su territorio posee «una de las mejores infraestructuras para la investigación o universidades».

En Madrid, destaca la importancia de la ES a partir de la transferencia competencial en 1995. En el discurso de Gallardón en 1999 destacan los centros universitarios, y el desarrollo de la I+D asociada a estos. Así lo apunta cuando promueve el «desarrollo de parques tecnológicos, con vinculación a centros universitarios, el Parque de Alcalá, o el Carlos III».

La prioridad de la ES sobre la I+D en Madrid se va asentando desde estas primeras referencias y llega hasta la actualidad. Por ejemplo, cabe destacar la importancia que le da Isabel Díaz Ayuso a la formación de los futuros profesionales a través de la universidad. Es por ello que señala el «incremento de las becas universitarias» como parte de una estrategia por «la apuesta por la innovación y por la atracción de talento».

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

inversión en esta CC.AA. 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.

El «sistema universitario de investigación de Catalunya», como plantea el presidente Turull en 2018, es un instrumento complementario a la política científica catalana. 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.

La política de I+D catalana aparece también conectada a un largo número de materias, como la agricultura, ganadería, pesca, industria o desarrollo tecnológico. En los discursos, todas estas materias aparecen en pasajes dedicados al sistema de investigación catalán. Esto ocurre en Gobiernos de uno y otro signo político. Durante el Gobierno convergente de Pujol en 1992, cuando incluye las universidades dentro de los trabajos de la Comissió Interdepartamental de Recerca i Innovació. Igualmente, en el discurso de inversión del Gobierno socialista de Montilla en 2006, se incluye a las universidades como parte del Pla de recerca i innovació.

Estos discursos 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%, mientras que solo el 34% de los temas de ES aparecen (ver gráfico 5). Temas de gran importancia para la ES en otros casos, como la calidad del sistema universitario o los criterios de selección, están ausentes en el 70% de los discursos. En los textos estudiados en Cataluña no hay ninguna referencia a las condiciones de vida de los estudiantes, al contrario del resto (ver tabla 1).

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DE LA PRESENCIA MEDIA DE PREFERENCIA DE ES E I+D EN LOS DISCURSOS DE INVERSIÓN DE CATALUÑA



Fuente: elaboración propia con metodología del CAP.

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

4. LAS PREFERENCIAS GUBERNAMENTALES ASOCIADAS A LA GOBERNANZA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR E I+D

Los discursos de inversión analizados no suelen contemplar elementos muy específicos sobre las acciones y acuerdos de Gobierno, ni siquiera 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 plantea la renovación de los cuerpos legislativos que operan en la gobernanza de la ES e I+D a nivel autonómico. Es el caso de los discursos del presidente Chaves en 1990 y 1996, del presidente Pujol en 1980, del presidente Garrido en 2018 o del presidente 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, con 39 referencias. En ningún caso se concretan los aspectos que se han de reformar, más allá de conceptos generales indeterminados, como el de la financiación del sistema, con tan solo 5 referencias. A pesar de falta de concreción, un análisis más exhaustivo desarrollado sobre los objetivos e instrumentos de política pública autonómica en materia de universidades, apuntan a la idea de que en Andalucía y Galicia operaba al inicio de la descentralización competencial un modo de gobernanza de control estatal, como han apuntado estudios previos (Mora y Vidal, 2005; Pedró, 1988; Villanueva, 1984).

La falta de concreción de acciones en los discursos se muestra en que tan solo aparecen referenciados criterios de calidad universitaria en 11 de ellos, sin que se expliciten medidas específicas. La dirección que parece más clara en el conjunto de discursos referidos 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 Chaves 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 Chaves 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. La ampliación universitaria continúa la senda trazada por los Gobiernos durante la dictadura y la Transición a la democracia, en una expansión del sistema universitario iniciada tras la reforma de la Ley General de Educación de 1970 (Núñez, 2020, pp. 64-65). Aunque no puede atribuirse toda la autoría de la ampliación universitaria a los Gobiernos autonómicos, estos discursos muestran la importancia que para los Gobiernos andaluces suponía el asentamiento en todo el territorio regional de instituciones de ES. Por tanto, es plausible que la continuación de la ampliación del SES fuese fruto de una actuación de partido expresada en las preferencias gubernamentales. Una preferencia que además está relacionada con un modo de control estatal de la gobernanza del SES, profundizando en el objetivo de desarrollar la política de ES directamente desde instituciones públicas.

Dicho objetivo llega a su culmen con otra acción que toma el Gobierno, anunciada en el 2000: «La experiencia pionera del distrito único andaluz». Una nueva regulación 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». El propio presidente apuntaba la consecución de este objetivo con los datos del «crecimiento del alumnado universitario andaluz, 285 000 estudiantes en la actualidad».

Estas reformas se identifican como un hito relevante para la evolución del sistema universitario andaluz, aumentando considerablemente su tamaño y extensión en el territorio. Puede afirmarse que en estas legislaturas se produce un punto de inflexión en la senda de crecimiento de largo recorrido que apuntaba el sistema andaluz. Además, estas reformas profundizan en la idea de que el Gobierno autonómico asume el papel de coordinador del sistema en su expansión, propugnando sus ideas de expansión a todas las provincias y acceso igualitario a todos los estudiantes. Unos principios que podrían ir unidos al modelo normativo socialdemócrata que se podría esperar de las mayorías absolutas del PSOE andaluz. Una estrategia de política pública que respalda la idea de que estos Gobiernos socialistas desarrollaban un modo de gobernanza de control estatal, con un papel protagonista del Gobierno regional andaluz sobre la política universitaria.

En Galicia, por su parte, cabe especial mención al hecho de que la fijación de la población es un claro objetivo gubernamental. Por ello, 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». Destaca, por tanto, que los principales cambios en la política se introducen durante los Gobiernos de Manuel Fraga. La extensión de la educación superior a todos los gallegos marca un hito importante de cambio respecto a las políticas provenientes de Gobiernos anteriores, que propugnaban una formación en todo el territorio dirigida a clases medias y altas, pero sin un criterio de estabilización demográfica. Este carácter singular del sistema gallego también pone en evidencia el protagonismo de su Gobierno en la gobernanza del SES, lo que igualmente encajaría con un modo de control estatal durante estas primeras legislaturas.

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 nuevas políticas adoptadas a favor de las preferencias presentadas en su discurso de 1995. 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. Una expansión que seguía la senda del período anterior, e incluso de la estrategia autonómica apuntada anteriormente por Andalucía.

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». Por tanto, se muestra un nuevo elemento de control estatal de la gobernanza universitaria, partiendo de que el Gobierno autonómico madrileño controla directamente la financiación del SES, y da cuenta de sus preferencias y su papel de coordinación a la hora de establecer los límites de gasto y la expansión del sistema.

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 % el montante presupuestario del Plan Regional de Investigación e Innovación Tecnológica». En total cifraba la inversión conjunta en ES e I+D en «258 000 millones de pesetas; una cantidad que representa un incremento de más del 6,6 % respecto a la cifra del coste efectivo de 1998 manejada en el acuerdo de intenciones», siguiendo la misma línea de coordinación y control jerárquico sobre la financiación del sistema de ciencia madrileño.

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». Cabe destacar de estos pasajes que, aunque se plantea un papel protagonista del Gobierno autonómico sobre el sistema de I+D, lo que en teoría se corresponde con un modo de control estatal, sin embargo, se introducen objetivos alineados con modo de supervisión, en los que destacan elementos como la potenciación de la empresa y la inversión privada.

Este momento histórico es especialmente relevante para esta Comunidad, dado que es cuando se produce el traspaso competencial en materia de universidades. Este discurso apunta a que la transferencia marca un antes y un después para la Comunidad de Madrid. Las políticas desarrolladas a partir de este momento supondrán un hito para el desarrollo de políticas autonómicas de ES, que permanece posteriormente en la senda trazada por los Gobiernos de Gallardón.

Una senda que potenciará con el paso de los años un modelo de supervisión estatal en la ES madrileña, con la ampliación del sector privado universitario y la inversión privada en I+D. Una ampliación con que la presidenta Isabel Díaz Ayuso busca «que Madrid se afiance como el gran nodo hispanoamericano

de educación superior, con proyección simultánea hacia la Unión Europea». En su discurso de investidura de 2021, la presidenta destacaba que «Madrid es la comunidad autónoma que mayor capital riesgo atrae de toda España y además es uno de los cinco centros de emprendimiento más grandes de Europa». Igualmente, la presidenta ponía de manifiesto la importancia del capital privado en ambos sectores en «una región especialmente atractiva para los emprendedores de otros países, con una de las mayores densidades de espacios públicos y privados para *startups* de alto contenido científico y tecnológico». En definitiva, la presidenta defendía el papel protagonista que el mercado juega en la autorregulación de la ES e I+D madrileña, concordando con un modo de supervisión estatal.

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 trece 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 subrayar 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».

Los discursos catalanes muestran por tanto dos hitos relevantes en la evolución de la política pública en I+D, que implica universidades, y que tiene como principal protagonista al Gobierno autonómico. Su papel de coordinador y director de la política científica hace pensar que asume una estrategia de control estatal y planificación racional. No obstante, la adaptación al Programa Marco Horizonte 2020 de la Unión Europea durante el Gobierno del presidente Mas apuntaría también a la introducción de acciones basadas en el modo de supervisión estatal para la I+D en Cataluña, que se materializa en medidas concretas como la creación de vías de financiación competitiva, como los RIS3CAT, para el reparto de los fondos europeos dedicados a la I+D gestionados por el Gobierno catalán.

En suma, los discursos de investidura son una fuente de interés para comprender el papel que desarrollan los Gobiernos autonómicos en la gobernanza de la ES e I+D. A lo largo de este capítulo se han identificado ejemplos relevantes de acciones concretas destacadas por presidentes autonómicos que renovaban su cargo, y que determinan claramente el papel que asume el Gobierno como coordinador del sistema universitario. 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, así como los períodos de expansión de estas políticas con efectos de largo recorrido.

Si seguimos el contenido de los discursos, se detectan distintos modos de gobernanza de la ES e I+D para los cuatro casos autonómicos estudiados, con cambios a lo largo del tiempo. Estos son fácilmente detectables en las legislaturas de 1990 al 2000 para Andalucía, coincidiendo con los Gobiernos socialistas de Manuel Chaves con la ampliación del sistema universitario a todo el territorio andaluz; 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 el subsistema universitario. Ambos sistemas muestran una determinación por el modo de control y planificación estratégica de la ES e I+D, asumiendo la coordinación sistémica.

Para el caso madrileño, encontramos un discurso 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 ES y se amplió el número de universidades, para dar cabida a un mayor número de estudiantes. El discurso de renovación de Gallardón en 1999 muestra un papel de coordinación de la política universitaria propia del modo de control estatal. No obstante, la introducción de elementos propios del mercado y la empresa privada en la I+D apuntan también al modo de supervisión estatal en la Comunidad de Madrid. Una observación confirmada con el discurso de la presidenta Isabel Díaz Ayuso en 2021, que destaca el papel protagonista del mercado en la autorregulación de la I+D autonómica.

En Cataluña, por su parte, encontramos hitos bien destacados, 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, con un perfil de control estatal más marcado; 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. Este último período plantea nuevas formas de gobernanza basadas en el modo de supervisión, implementadas por otros Gobiernos que basaban sus políticas en el modo de planificación racional y control estatal. Una variación en la gobernanza que podría estar fuertemente influenciada por el marco de financiación europea, de gran importancia para el sistema científico catalán por sus altos niveles de inversión (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez, 2022).

CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE TRABAJO

El estudio de las preferencias gubernamentales en los discursos de los presidentes autonómicos, unido al análisis del papel que juegan los Gobiernos autonómicos en la configuración de objetivos y acciones concretas dirigidas a la ES e I+D, tiene un gran interés para comprender la gobernanza del SES en un contexto de diferenciación territorial. Este artículo ha permitido explorar las preferencias gubernamentales en dichas materias cuando los Gobiernos asumen el poder, describiendo las principales etapas de cambio en los objetivos que guían las políticas públicas y los distintos modos de gobernanza sistémica asociados.

El análisis completo de los discursos de investidura desde 1980 hasta 2021 en Cataluña, Andalucía, Galicia y Madrid ha permitido identificar las preferencias gubernamentales en materia de ES e I+D. El análisis secuencial comparado ha permitido, asimismo, describir cambios e hitos relevantes en las políticas universitarias de los distintos casos de estudio, y asociarlas a distintos modos de gobernanza del SES durante ese período. Esos cambios revelan, en algunos casos, una aproximación creciente al modelo de supervisión estatal, como apuntaban los estudios de referencia (Clark, 1983; De Boer *et al.*, 2007; Musselein, 2021; Olsen, 2007; Van Vught y De Boer, 2015; Whitley, 2012). Sin embargo, una contribución de este estudio ha sido la de mostrar que dicha tendencia dista de ser general, y que, en el nivel autonómico, se establecen estrategias diferenciadas, algunas de ellas compatibles con formas tradicionales de control y supervisión del SES.

En suma, la identificación de las preferencias introducidas por los Gobiernos autonómicos en ES e I+D ha puesto de manifiesto la heterogeneidad y un desarrollo diferenciado por territorios. En la comparación de los cuatro casos, sumado al análisis intra-caso, destaca especialmente la singularidad catalana. En este caso se han identificado unas preferencias diferenciales con respecto al resto, priorizando la I+D sobre la política de ES, que queda subordinada a la anterior. La heterogeneidad también se refleja en las nuevas formas de gobernanza a distancia introducidas tanto en este caso como en el de la Comunidad de Madrid, mientras que los otros dos casos de Andalucía y Galicia se han mantenido de manera más estable en modos de gobernanza acordes con la planificación o control estatal. Esta diferenciación entre casos es especialmente reseñable en el último período estudiado, donde es más notable la separación de Madrid del resto, con un mayor protagonismo de la autorregulación para la gobernanza del SES.

Como toda investigación, el trabajo ha de reconocer algunas limitaciones. En primer lugar, se trata de un estudio de casos, los cuales, aunque seleccionados en base a criterios analíticos, son necesariamente una muestra de un universo más amplio. En segundo lugar, el foco del trabajo ha sido la identificación de preferencias a partir del discurso político para posteriormente analizar su asociación con los modos de gobernanza de la ES y la I+D. Esta relación se ha realizado de modo exploratorio y muestra algunas relaciones plausibles; no obstante, se necesita más información empírica que permita establecer de forma más robusta y

fiable la forma final de los modos de gobernanza del SES a nivel autonómico. Específicamente, es necesario profundizar en las acciones y acuerdos de Gobiernos autonómicos que operan en el SES, para profundizar en la diversidad territorial apuntada por el actual trabajo.

En futuras investigaciones, será necesario analizar en el papel del Gobierno autonómico y otros actores relevantes en el SES para completar el análisis de procesos de estabilidad y cambio en los instrumentos de política pública de ES e I+D. Para ello, será de interés desarrollar un análisis completo de las reformas legislativas de todas las CC.AA., que permita dibujar un mapa completo de instrumentos, que complete el análisis de preferencias y objetivos presentado. El estudio en profundidad de este mapa de instrumentos de política pública, y su variación a lo largo del tiempo, permitirá una mejor comprensión de la diversidad territorial en los modos de gobernanza del sistema de Educación Superior.

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría agradecer al equipo editorial de la Revista GAPP y a los evaluadores anónimos sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo. Igualmente, a los profesores Luis Sanz Menéndez y Laura Cruz Castro, y a los compañeros del Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC) por su apoyo diario en mi trabajo de investigación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baumgartner, F. R., Jones, B. D. y Wilkerson, J. (2011). Comparative Studies of Policy Dynamics. *Comparative Political Studies*, 44(8), 947-972. <https://doi.org/10.1177/0010414011405160>
- Capano, G. (2011). Government continues to do its job. A comparative study of governance shifts in the Higher Education sector. *Public Administration*, 89(4), 1622-1642. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01936.x>
- Capano, G. y Howlett, M. (2020). The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes. *SAGE Open*, 10(1), 1-13. <https://doi.org/10.1177/2158244019900568>
- Chaqués-Bonafont, L., Palau, A. M. y Baumgartner, F. R. (2015). *Agenda Dynamics in Spain*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137328793>
- Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System: Academic organization in cross-national perspective*. University of California Press.
- Cruz-Castro, L. y Sanz-Menéndez, L. (2022). The Europeanisation of Spanish Science and Innovation Policies: From inspiration to substitution. En J. Arregui (ed.), *Europeanisation of Public Policies in Spain. Opportunities and Challenges* (pp. 131-152). McGraw Hill. <http://hdl.handle.net/10261/279013>
- De Boer, H., Enders, J. y Schimank, U. (2007). On the way towards new public management? The governance of university systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany. En D. Jansen (ed.), *New forms of governance in research organizations* (pp. 137-152). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5831-8_5
- Dill, D. D. (2013). Public policy design and university reform: Insights into academic change. En C. Musselin y P. N. Teixeira (eds.), *Reforming higher education: Public policy design and implementation* (pp. 21-37). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-7028-7_2
- Falletti, T. G. y Mahoney, J. (2015). The comparative sequential method. En J. Mahoney y K. Thelen (eds.), *Advances in comparative-historical analysis* (pp. 211-239). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104.009>
- Green-Pedersen, C. y Walgrave, S. (eds.). (2014). *Agenda Setting, Policies, and Political Systems: A Comparative Approach*. University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226128443.001.0001>
- Hornung, J. y Bandelow, N. C. (2023). Tools to Promote Popular Mobilization and Social Advocacy: Social Identities, Policy Programs, Careers, and Education. En M. Howlett (ed.), *The Routledge Handbook of Policy Tools* (pp. 137-148). Routledge.
- Howlett, M., Ramesh, M. y Singh Bali, A. (2023). Understanding primary and secondary relationships among Policy tools in Policy mixes. En M. Howlett (ed.), *The Routledge Handbook of Policy Tools* (pp. 100-124). Routledge.
- Jessop, B. (2004). Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance: Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood. En I. Bache y M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance* (pp. 49-74). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199259259.003.0004>
- Lazzeretti, L. y Tavoletti, E. (2006). Governance Shifts in Higher Education: A Cross-National Comparison. *European Educational Research Journal*, 5(1), 18-37. <https://doi.org/10.2304/eeerj.2006.5.1.18>
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310. <https://doi.org/10.2307/974990>

- Mora, J. G. y Vidal, J. (2005). Two decades of change in Spanish Universities: Learning the hard way. En A. Gornitzka, M. Kogan, y A. Amaral (eds.), *Reform and change in higher education: Analysing policy implementation* (pp. 135-152). Springer. https://doi.org/10.1007/1-4020-3411-3_9
- Musselin, C. (2021). University Governance in Meso and Macro Perspectives. *Annual Review of Sociology*, 47(1), 305-325. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-090320-012708>
- Núñez, C. E. (2020). El Gobierno de las Universidades: ¿regulación o incentivos? Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, (24), 57-86. <http://hdl.handle.net/10486/699040>
- Olsen, J. P. (2007). The institutional dynamics of the European university. En P. Maassen y J. P. Olsen (eds.), *University dynamics and European integration* (pp. 25-54). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5971-1_2
- Pedró, F. (1988). Higher Education in Spain: Setting the Conditions for an Evaluative State. *European Journal of Education*, 23(1/2), 125-139. <https://doi.org/10.2307/1502969>
- Pereira-Puga, M. y 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. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45(4), 595-628. <https://doi.org/10.2307/2950710>
- Pierson, P. (2003). Big, slow-moving and... invisible. Macrosocial processes in the study of comparative politics. En J. Mahoney y D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (pp. 177-207). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803963.006>
- Sanz-Menéndez, L. y Cruz-Castro, L. (2005). *Explaining the science and technology policies of regional governments* [serie: Documentos de Trabajo]. Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC). <http://hdl.handle.net/10261/1644>
- Van Vught, F. A. (1989). *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*. Jessica Kingsley Publishers.
- Van Vught, F. A. (1995). Policy models and policy instruments in higher education. The effects of governmental policymaking on the innovative behaviour of higher education institutions [Political Science Series, 26]. Institut für Höhere Studien (IHS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-266950>
- Van Vught, F. A. y De Boer, H. (2015). Governance models and policy instruments. En J. Huisman, H. de Boer, D. D. Dill y M. Souto-Otero (eds.), *The Palgrave international handbook of higher education policy and governance* (pp. 38-56). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-137-45617-5_3
- Villanueva, J. (1984). Spain: Restructuring, Reform and Research Policy. *European Journal of Education*, 19(2), 193-200. <https://doi.org/10.2307/1502790>
- Whitley, R. (2012). Transforming Universities: National Conditions of Their Varied Organisational Actorhood. *Minerva*, 50(4), 493-510. <https://doi.org/10.1007/s11024-012-9215-5>
- Zahariadis, N. (2016). Setting the agenda on agenda setting: Definitions, concepts, and controversies. En N. Zahariadis (ed.), *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (pp. 1-22). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781784715922.00007>