

OS TEMPOS SON CHEGADOS

UN BALANCE DA GALICIA AUTONÓMICA | 1981-2021

RAMÓN VILARES
(Coord.)



40º ANIVERSARIO



OS TEMPOS SON CHEGADOS

UN BALANCE DA GALICIA AUTONÓMICA | 1981-2021

RAMÓN VILLARES
(Coord.)



Edita

Parlamento de Galicia

Textos

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

Documentación

Gustavo Hervella García

Revisión lingüística

Servizo de Publicacións do Parlamento de Galicia

Deseño e maquetación

Xosé Díaz

Impresión

Alva Gráfica

Depósito Legal
C 1550-2022

ISBN: 978-84-7836-127-4





Índice

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

Parte primeira

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

Parte segunda

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

Epílogo

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





UN ESTATUTO PARA SEGUIR MEDRANDO

O noso Estatuto de autonomía condensa no seu artigo primeiro a razón de ser de Galicia, marca o seu camiño ao futuro e pon nome e apelidos á súa alma. En menos de cen palabras, deixa negro sobre branco que a misión fundamental da comunidade autónoma é defender Galicia e os seus intereses mentres promove a solidariedade entre os galegos. Ou o que é o mesmo: dínos que debemos protexer a nosa forma de sermos no mundo sen deixarmos ningunha atrás. Nese breve artigo tamén nos amosa a forma de o conseguirmos, o autogoberno, e apunta o máis importante de todo, sen o que o resto carece de sentido: que Galicia é o seu pobo.

Estas palabras, escritas hai máis de corenta anos, constituíron desde entón un fío que percorre a nosa historia e fixa o rumbo para non perdernos. O Estatuto deunos orientación e facilitounos as ferramentas necesarias para que Galicia dese un salto cuantitativo e cualitativo cara a adiante nestas últimas catro décadas. Porque o Estatuto serviu, e aínda serve, para nos dotarmos dun autogoberno que vela polos nosos intereses, a nosa identidade e o noso porvir.

A Galicia que coñecemos está, pois, construída sobre a vontade deses bos e xenerosos que foron aparecendo nos momentos claves da nosa historia, sempre cando máis os necesitabamos. Primeiro, en 1936, cando unha das nosas máis grandes xeracións plantou unha semente de futuro co primeiro proxecto do Estatuto de autonomía, que quedou truncado pola guerra. As ideas e o seu empeño perduraron no tempo e na memoria. De feito, os carteis de promoción dese primeiro Estatuto, asinados por parte dalgúns dos nosos máis grandes artistas, son parte da nosa historia visual e emocional.

O bo da nosa historia é que, con tantos galegos e galegas excelentes, sempre hai alguén disposto e capaz para recoller o testemuño e continuar as tarefas que nos fan grandes. Así foi nesta segunda etapa, cando un grupo heteroxéneo asumiu o reto, e era un reto maiúsculo. Non só porque se trataba de elaborar para a posteridade a nosa norma máis básica, senón porque requiría dun enorme esforzo de consenso, de superar diferenzas ideolóxicas, que a algúns lles parecen insalvables hoxe, e traballar polo ben común: esa expresión que está moito máis chea de contido do que algúns acreditan. Ese espírito de consenso e diálogo, de debate intenso, deu como froito un Estatuto que permitiu a Galicia avanzar, sen dar nunca un paso atrás, durante catro décadas e baixo gobernos de distinta cor.

Esta nova Galicia do autogoberno que nacía en 1981 creceu moito desde aquela, a nivel institucional, social e económico. Hoxe debatemos no noso Parlamento as leis que nos rexen e executámolas a través dunha Xunta que xa ten a dimensión á altura das súas competencias. Non só iso, o Estatuto dotounos tamén doutras institucións fundamentais para o noso funcionamento, como o Consello de Contas, o Consello da Cultura Galega ou o Valedor do Pobo. E se Galicia se situaba daquela entre as comunidades máis pobres, hoxe está á vangarda de moitos territorios de España e pódese

mirar no espello con autoestima reforzada. Hoxe temos tamén unha Galicia máis integradora, con maior igualdade entre homes e mulleres, con máis sanidade e educación, e que é un fogar, como di o noso himno, para todos.

Estes 40 anos de melloras poden quedarlles moi lonxe ás xeracións máis mozas. Pero este camiño, e este Estatuto, son tamén a base onde se sustentan os avances dos últimos anos na comunidade autónoma e que veñen beneficiando de forma directa a cidadanía. Unha das mellores probas de que este camiño foi útil témolo nestes duros anos de pandemia, nos que vimos como o sistema sanitario de Galicia resistiu e nos converteu na comunidade peninsular coa menor taxa de mortalidade global e unha das comunidades cos mellores rexistros de vacinación entre a poboación máis vulnerable, a maior e a infantil. Somos tamén unha das comunidades coas contas públicas máis saneadas, o que nos permite facer fronte ás incertezas que veñen cun plus de seguridade. Os nosos servizos públicos pouco teñen que ver cos que tiñamos hai 40 anos. Ademais dunha rede sanitaria e social que chega a todo o territorio, hoxe somos capaces de ser líderes en moitos eidos. Falo, por exemplo, dunha Galicia pioneira e familiar que vai ofrecer de forma universal a atención educativa para os pequenos de 0 a 3 anos; da Galicia que non deixa de incrementar as prazas de residencias para os seus maiores; ou da que constrúe hospitais que son referentes en toda España.

En definitiva, a Galicia que hai 40 anos estaba no vagón de cola é agora unha locomotora e exemplo para a maioría dos territorios. Todo este avance non se podería entender sen o Estatuto: o noso soporte e, á vez, armadura. Hoxe somos o que somos porque houbo homes e mulleres que traballaron arreo durante estes 40 anos, ao acubillo da nosa norma máis básica, para converter Galicia no que é hoxe. Pero aínda temos moito máis que construír, porque o conformismo nunca levou Galicia a ningures. E para eses novos retos e desafíos, seguimos confiando nun Estatuto que sempre mantivo Galicia en pé.

O camiño que queda por percorrer é longo e este 2022 estase amosando como un ano desafiante, con retos de primeira orde como a crise de prezos e enerxética, ou a guerra de Ucraína, un conflito dentro de Europa. E aínda así, mesmo ante momentos históricos e difíciles coma estes, un pode volver a ollada ao Estatuto e atopar repostas.

Tal e como sucedeu cando se redactou o Estatuto, desafíos desta gran complexidade esixen de nós unión, consenso e concordia. Apelan ao noso deber de irmos máis alá dos choques ideolóxicos, que sempre nos deben enriquecer, nunca entorpecer. É nestes momentos de grandes dificultades cando os representantes públicos debemos amosar un extra de responsabilidade e lealdade, e non esquecer que os poderes de Galicia, como ben fixa o nosa norma máis básica, emanan da Constitución, do propio Estatuto e do pobo. Debémonos, pois, ao noso marco legal e, sobre todo, á nosa cidadanía. Temos que estar á altura e ser capaces de adoptar consensos que perduren no tempo, porque o Estatuto é a mellor proba de que podemos poñernos de acordo, construír unha casa e refuxiarnos baixo dela durante anos.

O Estatuto tamén nos dá outra receita, ademais do consenso, para afrontar os tempos que veñen: a solidariedade. Somos moito máis fortes na unión. Galicia ten avanzado moito na igualdade social e entre homes e mulleres. Esta é unha terra que sempre, independentemente das circunstancias, garante a calidade de vida a toda a cidadanía, sen exclusións. Ademais, os poderes públicos temos o mellor exemplo de solidariedade no propio pobo galego, que, ao longo da súa historia, cando afron-

tou obstáculos ou traxedias, sempre demostrou unha capacidade case única no mundo de baterse coma un só, de botar unha man ao que a necesitaba e de coidar dos que precisaban atención.

En definitiva, o Estatuto, e por extensión o autogoberno, teñen demostrado durante todos estes anos que son o maior garante para que esta comunidade autónoma poida afrontar as maiores dificultades e atope a marxe para seguir medrando e mellorando. Hoxe, cunha democracia plena e desenvolvida, temos todos os vimbios necesarios para seguir sendo unha comunidade pioneira.

Pero, máis que nada, o Estatuto ten demostrado durante estes anos que Galicia é un país de concordia e de estabilidade e que eses valores, lonxe do ruído, poden levarnos moito máis lonxe que as pelexas e a provisionalidade.

Traballemos, pois, por deixar aos galegos de mañá un legado da mesma magnitude que nos deixaron os galegos de onte. Deixémoslles unha senda para medraren, unha concordia na que se sosteren e un futuro no que soñaren.

Alfonso Rueda Valenzuela
Presidente da Xunta de Galicia

A conmemoración do 40 aniversario da autonomía de Galicia —para a que tomamos como referencia a promulgación do vixente Estatuto de autonomía, o 6 de abril de 1981, e a posterior constitución do Parlamento de Galicia, o 19 de decembro de 1981— foi unha ocasión propicia para facermos memoria.

Nas diferentes actividades institucionais organizadas no marco desta celebración, e mesmo ao abeiro da exposición itinerante *O poder da palabra. 40 anos do Parlamento de Galicia / 1981/2021*, comisariada por Ramón Villares, compartimos infinidade de valoracións en relación co que estas catro décadas de democracia e de autonomía supuxeron para o conxunto das galegas e galegos.

Máis aló das particularidades que cada un de nós poidamos observar, detéctase unha coincidencia xeral: a democracia e a autonomía marcan un antes e un despois no transcurso da nosa historia. Galicia cambiou moito, en termos xerais sempre para mellor, nestes 40 anos.

Pero, amais destas apreciacións froito de conversas improvisadas ou de xuízos máis ou menos reflexivos, cumpría facer balance desde unha óptica plural, sen máis consigna que o rigor dos autores e autoras convocados.

Con esta premisa, encargamos ao profesor Villares Paz liderar o traballo que o lector ten nas súas mans. Un volume coral e multidisciplinar, obra de profesorado das universidades galegas, seleccionado polo coordinador e os seus colaboradores sen intervención ningunha do Parlamento de Galicia.

Xa no epílogo da conmemoración do 40 aniversario da nosa autonomía, presentamos este volume, que fai balance e, polo tanto, honra a memoria das galegas e galegos que hoxe, como outrora, espertan e se esforzan decote coa esperanza de edificar unha Galicia mellor. Como a Galicia autonómica e democrática que entre todos fomos quen de construír e consolidar nestas catro últimas décadas.

Miguel Ángel Santalices Vieira
Presidente do Parlamento de Galicia

INTRODUCCIÓN

UN BALANCE DA GALICIA AUTONÓMICA

A conquista do autogoberno de Galicia é un proceso que ten moitos valedores históricos pero que, en esencia, foi obra dun tempo moi concreto: a transición á democracia política, que supuxo a superación dunha longa ditadura, a homologación co modelo político da Europa occidental e unha nova organización territorial en España, na que as autonomías foron a expresión concreta desa demanda de autogoberno. Afrontar aquel proceso tivo moitos fitos e actores pero en ningún caso se podería dicir que fose simple. Como lles aconteceu a outros países do sur de Europa, tal que Grecia ou Portugal, a saída da ditadura en España tivo que levarse a cabo no medio dunha forte crise enerxética, unha forte conflitividade social e unha mudanza radical das políticas económicas que foran a base das sociedades occidentais desde 1948, ao que, no caso español, hai que sumar a violencia terrorista, especialmente intensa naqueles anos setenta e primeiros dos oitenta. A este contexto xeral, exterior e interior, engadíase a necesidade de superar o anacronismo institucional e político da ditadura franquista e afrontar con urxencia a solución de moi vellos problemas históricos: un novo modelo económico, menos intervencionista e máis equitativo; unha democracia que tiña sentidos moi diferentes para os actores políticos procedentes do antifranquismo ou para os reformistas procedentes do réxime anterior; e, naturalmente, a necesidade de satisfacer as demandas de autogoberno dos pobos de España, sobre todo, aqueles que se consideraban comunmente «nacionalidades» (Cataluña, Euskadi e Galicia), que traían do exilio a experiencia da época republicana en materia de autogoberno mais tamén, cando menos, no caso de vascos e cataláns, un intenso activismo europeísta desde os finais da Segunda Guerra Mundial.

Nese contexto, Galicia foi un suxeito político activo e o resultado foi o logro da primeira estrutura política e institucional de autogoberno en toda a súa historia. A aprobación do Estatuto de autonomía de 1980 e as primeiras eleccións ao Parlamento de Galicia no outono de 1981 foron o resultado daquel proceso e o primeiro paso para ter expresión política da súa identidade (Parlamento) e dispor dunha estrutura administrativa e de goberno (Xunta de Galicia), alén de numerosas institucións e organismos que se foron creando como desenvolvemento do Estatuto. Co paso do tempo, foise establecendo unha estreita relación da cidadanía galega coas institucións autonómicas, debido en gran parte á súa capacidade de prestaren servizos esenciais para a poboación de Galicia no marco dunha sociedade de benestar (educación, saúde, cultura...). No seu conxunto, e despois de corenta anos de existencia, pódese dicir que a autonomía galega non só se consolidou, senón que foi capaz de fundar unha nova cultura política e de fomentar unha elevada adhesión popular a unha idea que, hai corenta anos, era incerta e mesmo motivo de gran controversia.

O punto de partida é, pois, unha conmemoración dos corenta anos de existencia do Parlamento e das institucións que naceron a partir do Estatuto de autonomía. Como teñen subliñado tantos autores, os parlamentos son o lugar onde se expresa a *volonté générale* da cidadanía e onde os seus membros actúan a través da palabra e da deliberación. Así levan funcionando desde hai máis de douscentos anos, nun modelo que tamén encaixa neste caso que nos ocupa. Pero que sexan antigos non presupon

que os parlamentos non deban ser explicados e, tamén, entendidos pola cidadanía como pezas imprescindibles para o bo goberno dunha comunidade política. Porque, malia esa antigüidade, os parlamentos tamén son institucións plurais que acollen non só a diversidade política, senón os diversos —e, ás veces, antagónicos— intereses da sociedade. Isto explica que estean en constante mutación, pasando de ser lugares de honorable representación política a ser centros de control dos gobernos e, desde logo, de toma de decisións políticas substantivas a través da aprobación de leis. Teñen algo de distinción e mesmo de *arcana imperii*, mais tamén se poden considerar como caixas de cristal, nas que todo está aberto á mirada da cidadanía, hoxe expresada na potencia dos *mass media* nas súas plurais manifestacións. Unha parte destes trazos do Parlamento está contada na exposición *O poder da palabra*, inaugurada a finais do pasado ano no Pazo do Hórreo e que, desde abril deste ano, está a viaxar por distintas capitais galegas.

Pero hai unha segunda lectura do que supuxo a institucionalización da autonomía e das mudanzas experimentadas durante os corenta anos transcorridos desde finais de 1981, temática da que se ocupa o libro que agora presentamos. O estilo que lle quixemos dar é algo máis que conmemorar unha data, porque do que se trata é de avaliar a evolución e as consecuencias que as novas institucións autonómicas achegaron á sociedade galega durante estas catro décadas e, fose cal fose a influencia real delas, como mudou a Galicia autonómica. Nesa achega hai algo de vellos soños cumpridos mais tamén de execución de novos proxectos. Por esa razón, acollémonos ao «máis famoso verso do poema pondalián», en palabras do mestre Otero Pedrayo, como título abranxente do libro. Con este verso queremos subliñar que a densidade da autonomía está no presente pero deriva dun longo pasado, ateigado de utopías. Anoar o libro co bardo Pondal e co himno galego, con letra e música creadas polo rexionalismo cultural de fins do século XIX, é o modo de recoñecer a historicidade do autogoberno galego. Pero ter precedentes non era dabondo, de modo que este libro está pensado para avaliar a conquista política que supuxo o acceso á autonomía, o proceso de consolidación institucional desenvolvido durante estas catro décadas e, sobre todo, as mudanzas estruturais que Galicia experimentou nos tempos autonómicos.

O libro, alén dos textos de carácter institucional cos que se abre e se pecha, está integrado por dezaioito capítulos escritos por vinte autores e autoras que, con enfoques xerais ou sectoriais, debullan os grandes capítulos da vida política e institucional da Galicia autonómica, os seus logros económicos de modernización ou de adaptación a un modelo económico de fasquía europea, as transformacións sociais e demográficas, a influencia do sistema educativo desde a primaria ata a educación superior,

Constitución da Xunta Preautonómica de Galicia en 1978 en presenza dos ministros Manuel Clavero e Pío Cabanillas. (Rodríguez, A., 2016: *Solo Rivas Fontán*, Santiago de Compostela, Alvarellos Editora)
Dereita: Constitución da Mesa do Parlamento en 2020. (Fondo gráfico do Parlamento de Galicia)



e, desde logo, a vida cultural, a lingua e os medios de comunicación. Non está todo canto aconteceu, mais o que se conta neste libro é suficiente para entendermos a relación virtuosa que se produciu entre democracia política, autogoberno e integración na Unión Europea, que permitiu o tránsito desde unha sociedade que nos anos setenta aínda era moi campesiña, social e culturalmente, e que estaba imperfectamente conectada co exterior, agás a través dos fluxos migratorios, cara a unha sociedade urbanizada e diversificada, altamente internacionalizada e que, ao propio tempo, foi capaz de preservar, con non poucas dificultades, algúns dos tesouros que herdou da súa tradición popular, como a lingua e uns modos de se asentar no territorio que permiten proclamar os valores culturais e naturais como emblemas dunha nova identidade para a Galicia presente e futura.

Desde esta avaliación global dos contidos do libro é que podo afirmar que fican esvaídos lugares comúns (*vaguedades*, se acudimos de novo a un verso de Pondal) que caracterizaron o relato do proceso autonómico e, sobre todo, dos seus resultados principais. Con independencia das preferencias ideolóxicas ou disciplinares dos que colaboran neste libro, unha idea central fica patente: a historia da autonomía galega coincide cun proceso de transformación estrutural de Galicia en todos os seus sectores. Non se trata de proclamar que todo é obra do réxime autonómico ou de que moramos nun «mundo feliz», senón de recoñecermos o camiño andado e de indicarmos algunhas rutas a seguir no futuro. Nesta nómina están presentes moitas especializacións profesionais: a ciencia política e o dereito constitucional, o saber económico, xeográfico e histórico, a historia da educación e da cultura, a demografía e a economía da saúde, sen deixar á beira a enxeñaría agronómica, a sociolingüística ou a ciencia da comunicación. Os textos que escribiron son resultado de moitos anos de traballo, individual e colectivo, sobre a realidade galega, de modo que os seus contidos deben considerarse menos como opinión e máis como un «estado da cuestión» do que hoxe se sabe sobre os distintos sectores da sociedade galega. Como adianto dos extensos e sólidos contidos do libro, quero salientar en poucas liñas as ideas centrais que corren polas súas páxinas para chamar a atención dos lectores e lectoras sobre o que van encontrar neste panorama da Galicia autonómica.

No primeiro bloque do libro van seis traballos que, desde unha perspectiva máis xeral, analizan algunhas cuestións que se poden considerar transversais. O relato comeza cun capítulo de índole histórica, escrito polo coordinador da publicación, no que se examinan os grandes fitos da autonomía e os seus dous nervios centrais, que son os Estatutos de autonomía de 1936, plebiscitado mais non plenamente realizado polas razóns que alí se explican, e o plebiscitado a finais de 1980, que é a norma actual que rexe a autonomía, sen que ata o momento teña sido reformada, como aconteceu en varias comunidades autónomas españolas. Seguen, logo, tres textos, debidos a expertos en ciencia política e dereito constitucional, que achegan visións diferentes pero complementarias sobre a natureza e os contidos políticos do sistema autonómico. Unha lectura federalista do sistema autonómico, máis como obxectivo futuro que como realidade presente, é a mensaxe do capítulo escrito por Ramón Máiz, que sustenta a tese de que «un horizonte federal» sería desexable para afortalar autogoberno, democracia e solidariedade; a construción política da autonomía, a partir do xogo establecido entre a Constitución española de 1978, o Estatuto de autonomía de 1980 e a acción legislativa do Parlamento de Galicia (cunha media de 41 leis aprobadas por cada lexislatura), grazas ao que se configura a andamiaxe institucional do actual réxime autonómico, débese á pluma de Roberto L. Blanco; e, por parte de Nieves Lagares, achégase unha análise amiudada do sistema de partidos po-

líticos que funcionou en Galicia durante estas catro décadas, os ciclos electorais e as mudanzas producidas nas estratexias dos partidos, entre as que subliña que «o *cleavage* nacional-identitario» perdeu forza fronte ao eixo esquerda-dereita que se converteu en «elemento fundamental da competición política».

Unha visión global das mudanzas macroeconómicas experimentadas nestes corenta anos é obra dos economistas Xoaquín Fernández Leiceaga e Santiago Lago, que son capaces de achegar abondosa información empírica para soste a tese principal: a influencia directa e indirecta do autogoberno na modernización de Galicia, a partir do que eles definen, para estas catro décadas de autonomía, como «o escenario máis próspero na historia de Galicia». Un dato concreto pode ilustrar, entre moitos outros, esta mudanza económica, que é tamén social e cultural: en 1980, a actividade con maior emprego era o sector primario (37,8 %) que, no ano 2017, fica reducida a un 6,5 %, isto é, once veces menos que o emprego nas actividades terciarias (72,4 %). Finalmente, Luis Domínguez pon orde na selva de directrices, propostas e accións procedentes da Unión Europea para mostrar en que medida a integración europea e o «maná dos fondos europeos» (11,9 % dos recibidos por España) axudou a transformar as estruturas produtivas de Galicia e como a «desfronteirización» interna dos estados da UE mudou completamente a situación de espazos transnacionais como son Galicia e o norte de Portugal, os dous polos da primeira e máis importante eurorrexión europea que, en palabras do autor, significa «unha nova forma de vivir a cidadanía europea» mediante a cooperación e non a integración territorial.

No segundo bloque de artigos, aínda que predomina un enfoque sectorial, prodúcense achegas moi importantes para entender a historia recente e mesmo os desafíos do inmediato futuro que ten a Galicia autonómica. Poderíamos agrupar estas contribucións en catro grandes apartados. En primeiro termo, as mudanzas económicas que afectan os sectores agrario, pesqueiro, industrial, así como á xestión e usos do territorio, do que se ocupan respectivamente catro expertos historiadores, economistas e enxeñeiros. En todos eles alenta unha vontade de explicar os cambios sen esquecer os problemas que subsisten e os retos que nos esperan: as palabras empregadas por cada un deles xa é unha boa pista, pois aluden a «inercias e futuros» na agricultura, «desequilibrios» na pesca, «mellores pero non tan distintos» resultados no campo industrial e «abandono» con «especialización» na xestión de case tres cuartas partes do territorio galego, isto é, todo o que é cultivado para fins forestais ou, infelizmente, mantido en situación de abandono e de moi desigual titularidade xurídica, desde pequenos propietarios ata comunidades de montes.

O capítulo escrito polo historiador Lourenzo F. Prieto resume en poucas páxinas o mundo agrario posterior, que foi durante séculos *un vieux complexe agraire*, analizado con precisión por Abel Bouhier. En síntese, tivo lugar a «desaparición da agricultura na súa versión convencional» e a súa progresiva especialización na produción de leite e de madeira. Non todo foron melloras, pois, en termos comparados, a produción agraria galega medrou moito menos que noutras rexións europeas análogas como Bretaña, pero á fin a paisaxe sociolóxica galega está integrada por *farmers*, isto é, granxeiros, e non por cabos de casa titulares de pequenas facendas labregas. Esta visión é aplicable ao espazo cultivado (menos da cuarta parte do total de Galicia), pero, que aconteceu no territorio restante? A resposta é dada polo enxeñeiro agrónomo Eduardo Corbelle, que distera con precisión espazos de monte arborado e desarborado, que suman un setenta por cento de Galicia. O problema non está no ta-

maño, senón, principalmente, no *décalage* que experimentaron os seus usos, dado que a lóxica dos espazos non cultivados ou «incultos» (volvendo á visión de Bouhier) non tivo máis substitución na nova agricultura dos noventa en diante que unha intensa eucaliptización ou, no seu defecto, un abandono que foi máis intenso na Galicia oriental do que na costeira. Unha nova paisaxe ábrese paso no conxunto do territorio galego: concentración dos centros de produción agropecuaria na Galicia setentrional, montes máis ou menos arborados nas zonas meridionais e orientais, e, como veremos máis adiante, concentración progresiva da poboación no Eixo atlántico.

Un sector que podería entenderse como ponte entre as actividades primarias e as secundarias ou industriais é o da pesca galega, que analiza o historiador da economía Jesús Giráldez. Estas catro décadas autonómicas presenciaron fortes abanos e graves desequilibrios dentro dun sector que, con todo, coloca a Galicia nunha posición de relevo no contexto europeo e mesmo mundial. A adopción das 200 millas como zonas de protección por parte dos países con acceso directo ao mar e os cambios do sistema alimentario mundial motivaron unha fonda reorganización do sector pesqueiro galego. Por unha banda, empresas de dimensión mundial, como Pescanova, responderon a este reto mediante a creación de empresas mixtas ampliando, deste modo, a súa capacidade extractiva e a súa diversificación comercial, mentres que vellas actividades pesqueiras galegas, como as conservas de sardiña e a pesca de baixura, derivaron cara á especialización de túnidos e a práctica dunha acuicultura intensiva nas rías galegas.

Alén da pesca, o que aconteceu no sector industrial é máis diverso e mesmo sutil do que no sector primario. Por unha banda, o conxunto da industria superou os desafíos da integración europea e da globalización, pero á custa dunha concentración e especialización, como observa o historiador da economía, Xan Carmona. Algúns resultados do período foron máis ben cualitativos que de cantidade, ao mellorar o valor engadido industrial por habitante en relación coa industria española. Pero o desafío máis importante foi claramente a superación da crise de sectores chave, como a construción naval, unha das herdanzas das políticas industriais do franquismo. Coa integración na UE, ábrese uns «anos de prata» para a industria galega que chega ata a crise de 2008, sen que muden substancialmente os «vimbios» do sector industrial, que segue nucleado darredor das industrias da alimentación, do material de transporte e, en menor medida, da enerxía e da industria téxtil. A resiliencia do sector industrial esconde, con todo, un risco para o inmediato futuro: a incorporación de «alto contido tecnolóxico» propio dunha terceira revolución industrial para a que non é doado albiscar cal

Os presidentes do Parlamento de Galicia nas sucesivas legislaturas. (Fondo gráfico do Parlamento de Galicia)



será a rama hexemónica en Galicia. En conxunto, as mudanzas foron máis profundas do que parece, confirmándose esa imaxe cuñada por Carmona e Jordi Nadal no seu libro sobre «o empeño industrial» que caracteriza a historia da Galicia contemporánea.

Seguen dous textos que analizan presente e futuro de dous sectores claramente transversais. Dunha banda, a poboación galega, analizada pola socióloga Antía Pérez Caramés, que está sumida nunha profunda viraxe dos mecanismos tradicionais de regulación, como eran os saldos vexetativos positivos e os fluxos migratorios cara ao exterior que, desde os anos oitenta, non só cesaron, senón que non foron substituídos pola chegada de inmigrantes coa mesma intensidade que o fixeron no conxunto de España. Por outra banda, o incremento da esperanza de vida e a moi baixa fecundidade explican non só o devalo demográfico, senón un proceso continuado de envellecemento da poboación, que Galicia comparte con moitas rexións europeas que se encamiñan cara a un «crecemento débil, cando non un retroceso poboacional» que só podería revertirse mediante a inmigración. O segundo texto, debido ao xeógrafo Rubén Lois, analiza dous factores clave da sociedade galega actual: a súa condición urbana e unha rápida terciarización no plano económico. Os resultados avanzados nos capítulos dedicados ao sector agrario e industrial son plenamente confirmados desde unha visión xeográfica, que insiste na condición plenamente urbanizada —e maioritariamente nas grandes cidades e no Eixo atlántico— da poboación galega e na mutación da estrutura laboral da poboación.

A prestación de servizos propios dunha sociedade do benestar foi unha das bandeiras máis singulares das comunidades autónomas españolas, proceso no que Galicia non ficou descolgada. Esta transformación pode observarse, de forma máis cualitativa, en dous sectores que están a concentrar máis de dous terzos do gasto público nos tempos actuais: educación e saúde. Pola súa importancia cultural, concedemos máis atención ao campo educativo, tanto nos niveis primario e secundario como no da educación superior e da investigación científica e da innovación. Do primeiro ocúpase o pedagogo Antón Costa Rico, que analiza non só a expansión da oferta educativa ata chegar a unha escolarización universal, senón as accións institucionais e normativas dos poderes públicos. A posición de Galicia no conxunto das comunidades autónomas é lixeiramente superior á súa dimensión demográfica, sen perder calidade nas súas prestacións. No caso da educación superior e da investigación, a análise dos economistas Xulia Guntín e Manuel González céntrase nas mudanzas institucionais (incluída a creación de dúas novas universidades en 1990) e no gasto público que, con algúns altibaxos, non chega ao 1% do PIB máis que, nalgúns anualidades, aínda que o número de estudantes de educación superior está a descender claramente desde finais do século pasado. Problemas diferentes, aínda que xestionados con semellante nivel de gasto, rexístranse no campo da innovación e desenvolvemento (I+D), que tamén ronda pero non sobarda o límite do 1 % do PIB, o que sitúa a Galicia por debaixo do medio español e claramente da Unión Europea, que duplica o gasto porcentual galego. A conclusión á que chegan os autores é que o sistema universitario galego foi capaz de dar resposta «ás necesidades formativas propias de Galicia», pero que fica pendente a mellora do «sistema de innovación» como, desde outra perspectiva, se apuntaba a respecto da industria.

O que aconteceu no sector da saúde e da atención sanitaria tamén é un excelente indicador das mudanzas que tiveron lugar durante estas catro décadas. A historiadora da economía Margarita Vilar sintetiza un proceso que contemplou importantes cambios institucionais mediante a descentralización da xestión da saúde en favor das comunidades autónomas e as transformacións internas de

equipamentos e prestacións sanitarias. A transferencia das competencias en materia de saúde ao goberno de Galicia foi un proceso que se fixo «a lume lento», durante a primeira década da autonomía, culminándose a transferencia en 1991, despois dunha dura negociación. A partir desta data, tivo lugar un «avance histórico» na campo da saúde e da atención sanitaria, sen deixar á marxe problemas que, de forma recorrente, saen a debate público, como a atención primaria ou as listas de espera en consultas e operacións hospitalarias. Con todo, a confianza da poboación galega no sector da saúde pública é moi elevada, dado que só o 15 % da mesma ten pólizas de seguro privado.

Finalmente, outros tres textos ocúpanse das áreas da lingua, da cultura e dos medios de comunicación. A situación da lingua galega nos tempos da autonomía é analizada polo filólogo Henrique Monteagudo, tanto desde a perspectiva propiamente institucional e lexislativa como nos resultados concretos de carácter sociolingüístico dos usos da lingua, a súa evolución temporal e as relacións con outras linguas, nomeadamente o castelán e o portugués. A chegada das institucións autonómicas coincidiu, a grandes trazos, coa «codificación normativa» da lingua e cos procesos de «normalización» nos seus usos públicos, sobre todo, os educativos e institucionais que, sen dúbida, facilitaron a transición da lingua falada popularmente cara a unha lingua culta de uso literario e institucional. No que atinxe á presenza da lingua galega na sociedade, o autor examina o incremento da capacidade de lectura e de escritura da poboación, que sitúa respectivamente nun 88 % e nun 62 % do total á altura de 2018, o que non significa que estas taxas estean presentes como lingua inicial e lingua habitual da poboación, os cales son sensiblemente inferiores, sobre todo, nos segmentos demográficos máis novos e de residencia urbana. Malia a poboación coñecer tanto a lingua galega como a castelá, o incremento do uso do castelán vese reflectido nas sucesivas enquisas ou mapas sociolingüísticos elaborados desde 2003.

Unha visión xeral da evolución dos equipamentos e das políticas culturais é ofrecida por Miguel Anxo Seixas, a partir non só das grandes accións dos sucesivos gobernos autonómicos (museos, bibliotecas, centros de arte...), senón tamén do consumo cultural e da xestión do sector, mostrando a centralidade que ten a cultura en Galicia non só como valor identitario, senón como creación de oportunidades e de apoio a unha sociedade de benestar. Por outra banda, os medios de comunicación públicos e a creación dun sector audiovisual foi unha das grandes novidades da autonomía, o que analiza o profesor de Xornalismo Xosé López García. A vinculación entre medios de comunicación, uso da lingua galega e atención á realidade patrimonial e cultural galega era unha vella reivindicación da cultura galega desde o século XIX, pero «os pasos necesarios» para que este sector funcionase, como tal foron dados polas institucións autonómicas desde a primeira lexislatura, coa creación da Compañía de Radio e Televisión de Galicia (CRTVG) como desenvolvemento dun mandato estatutario. A data que mellor simboliza esta iniciativa foi a inauguración en xullo de 1985 das instalacións da Radio e Televisión de Galicia, á que seguiron moitas outras iniciativas tanto públicas como privadas que trataron de crear no campo da comunicación un espazo análogo ao existente no marco político e institucional. Os medios públicos galegos foron tamén o alicerce para a creación dun sector audiovisual de profesionais, empresas especializadas e produtos que posibilitan a existencia dun «ecosistema comunicativo» pero tamén unha panca esencial para a normalización e o uso popular da lingua galega.

Como balance global de todas estas contribucións podería dicirse que, ao longo das catro décadas de autogoberno, hai unha enormidade de cambios legais e institucionais pero, sobre todo, unha cre-

ación dunha sociedade de benestar que pouco ten que ver coa fasquía que presentaba nos anos sesenta e setenta. Os dous actores fundamentais nese proceso foron as institucións autonómicas e a sociedade civil galega. As primeiras elaboraron importantes leis que foron aplicadas e desenvoltas polos sucesivos gobernos en sectores tan importantes como a lingua, os medios de comunicación públicos, o patrimonio cultural e natural, o sistema universitario e de investigación científica, o sistema galego de saúde, os montes comunais ou a «Lei Paz Andrade», en relación cos países de lingua portuguesa, entre as máis de catrocentas leis aprobadas polo Parlamento de Galicia. Apenas ficou nada da realidade galega fóra da mirada e da intervención lexislativa e executiva dos poderes autonómicos. Pero a execución de todas estas mudanzas foi obra da sociedade civil galega, desde as persoas máis modestas ata os dirixentes de empresas e corporacións. Esa sociedade foi capaz de mudar masivamente de residencia, crear unha nova cultura urbana sen esquecer de todo as raíces rurais, preservar o tesouro da lingua herdada, acudir masivamente á universidade, transformar e internacionalizar vellos sectores, como os da produción téxtil ou do viño, e, por último, pero non menos importante, esixir e revolveuse, con ocasión da catástrofe do *Prestige*, contra os perigos medioambientais ou reivindicar maior celeridade nos investimentos, autonómicos ou estatais, na construción de infraestruturas de comunicación terrestres, marítimas e aéreas...

Unhas palabras finais de agradecemento son algo máis do que cortesía debida. Este libro, así como a exposición *O poder da palabra*, inaugurada na sede do Parlamento de Galicia en decembro de 2021, é debedor de moitas vontades e de non menos colaboracións e asistencias. Agradezo, no meu nome e no do equipo que traballou tanto na exposición como no libro, a confianza depositada en nós polo Parlamento de Galicia e, nomeadamente, polo seu presidente, Miguel Santalices Vieira, así como polos voceiros parlamentarios, que achegaron a súa visión destas catro décadas. Alén do apoio persoal do presidente, gozamos da asistencia técnica do seu equipo e dos diversos servizos do Parlamento (Arquivo, Biblioteca, Normalización Lingüística...). Cómpre agradecer tamén a persoas particulares, que se mencionan no seu lugar, os préstamos e axudas prestadas para textos e imaxes que, en moitos casos, se incorporaron tamén ás páxinas deste libro. Tanto na elaboración da exposición como neste libro, foi esencial o traballo, como documentalista, de Gustavo Hervella, e de Miguel Anxo Seixas como organizador da exposición e tamén como autor dun capítulo do libro. A conversión dunha montaña de fotografías, documentos e algunhas ideas en paneis explicativos do proceso foi obra de Xosé Díaz (Imago Mundi). E —non por iren de remate foron menos relevantes— quero agradecer a todas as persoas que colaboran nos capítulos deste libro, por aceptaren con entusiasmo o encargo e por cumpriren cos prazos establecidos, que foron quizais excesivamente breves. Talvez a edición se demorou máis tempo do que estaba previsto, pero o que importa é chegar ao final do proxecto. E ese final é este libro.

Ramón Villares Paz

Coordinador da obra e comisario da exposición *O poder da palabra. 40 anos do Parlamento de Galicia | 1981-2021*

PARTE PRIMEIRA



1

OS TEMPOS SON CHEGADOS:
A XESTACIÓN DA AUTONOMÍA GALEGA



Ramón Villares

Catedrático emérito de Historia Contemporánea
Universidade de Santiago de Compostela-Grupo Histagra

OS TEMPOS SON CHEGADOS: A XESTACIÓN DA AUTONOMÍA GALEGA

Os versos do himno galego escrito por Eduardo Pondal en 1890 están cheos de mensaxes para os cidadáns de Galicia daqueles tempos e, sen dúbida, tamén para os de hoxe. Un dos máis lembrados é aquel que di que «os tempos son chegados», cando a obra dos «bardos das edades» lle dará un sentido ás aspiracións dos fillos de Breogán. Ese sentido é o autogoberno e o cumprimento das utopías que desde o fondo dos tempos, no sentir do bardo de Ponteceso, abrigaban os corazóns daqueles descendentes dos celtas. Podería sosterse que a autonomía galega non ten vinculación cos versos de Pondal, polo menos no seu sentido literal, pois o concepto e mesmo a palabra «autonomía» non figuraba no imaxinario do poeta. O que figuraba era a aspiración á conquista da felicidade, a estreita comunión coa natureza e a conversión da comunidade galega nunha «nazón de Breogán». Pero no sentido de ser a autonomía unha estaxe no longo camiñar do antigo pobo celta, podemos dicir que a súa aparición supuxo unha conquista esencial. E isto aconteceu no século XX, en dúas fases ben diferentes: unha primeira, de 1918 a 1936, na que se logrou a aprobación popular do primeiro Estatuto de autonomía; e unha segunda, que está vinculada ao labor do exilio e da oposición interior que acadou unha plasmación concreta no contexto da transición á democracia política despois da morte do xeneral Franco, de 1975 en diante. Esta segunda fase estatutaria é da que se ocupa este libro, no marco da celebración dos primeiros corenta anos da súa institución primeira, o Parlamento de Galicia, posto a andar en decembro de 1981, despois das primeiras eleccións autonómicas.

Feita xa a presentación dos traballos reunidos neste libro, voume ocupar de dous aspectos algo diferentes. Nunha primeira parte, tratarei de encadrar a autonomía galega como resultado da decisión política dos principais actores da transición democrática, concretada na acción do Goberno central de Adolfo Suárez, na Constitución de 1978 e, sobre todo, no labor estatuínte dos dirixentes políticos galegos da década dos setenta, que tropezou con moitos atrancos endóxeos e tamén esóxeos, e mesmo cunha indiferenza popular perante a perspectiva dun autogoberno. Pero aquel encadramento non se entendería sen o percurso histórico anterior, aquel que nos remite ás raíces do rexionalismo literario e cultural, do que Pondal foi con Manuel Murguía grande cabezaleiro; sen a obra das Irmandades da Fala fundadas en 1916, que colocaron á fronte do seu ideario político a consecución dunha «autonomía integral» para Galicia; sen a mobilización autonomista do período da II República, na que a conxunción de galeguismo e republicanismo logrou unha conquista tan singular como foi o plebiscito do Estatuto o 28 de xuño de 1936; e, desde logo, sen a capacidade de resistencia

do galeguismo no exilio, dirixido por Castelao e polo Consello de Galiza fundado en Bos Aires en 1944, que dotou dunha primeira expresión institucional a conquista estatutaria de xuño de 1936, ao se definir como un «fideicomisariado» daquela vontade popular ou, en palabras do propio Castelao, unha «institución-Estado da nosa coleitividade» construída na Galicia ideal para devolver algún día á Galicia europea.

Pero hai unha segunda parte nesta historia da autonomía que ten que ver, sobre todo, coa acción política de figuras individuais, de institucións culturais e de organizacións políticas que trataron de colocar a causa do autogoberno galego na axenda política da transición democrática. Naquela batalla houbo algunhas fraquezas, como a escasa presenza —en comparación con Cataluña e Euskadi— da memoria republicana no proceso estatutario, debido en gran parte á ausencia dun líder ou guieiro que, como fixera Castelao ata 1950, marcara o rumbo político e institucional galego. Outras fraquezas derivaron da hexemonía política da UCD naquela altura, como se puido comprobar coa peripezia do *Estatuto da aldraxe*, que foron compensadas por unha vigorosa mobilización autonomista nos anos 1977 a 1980 e, por último pero non menos importante, pola actividade despregada polo novo nacionalismo galego xurdido na década dos sesenta, que dirixiu unha batalla política singular de rexeitamento da vía estatutaria e de defensa dunha alternativa de autodeterminación, concretada no documento das *Bases Constitucionais*. Pero non foi só o novo nacionalismo o que se opuxo á autonomía, senón que abrollaron na sociedade galega voces críticas que, de modo un tanto paternalista, sostían que o pobo galego non estaba preparado para un réxime autonómico. Isto explica que a intensidade política e os debates mediáticos da década dos setenta fosen extraordinarios, combinando deste modo herdanza do pasado e propostas de futuro que discrepaban tanto do modelo da autonomía como dos seus contidos e limitacións.

O resultado expresado no referendo estatutario de 1980, aínda que fraco, e a celebración periódica de once eleccións populares ao Parlamento galego converteron aquel difícil parto estatutario nunha realidade institucional que na actualidade non presenta as contornas críticas dos primeiros anos. Esta progresiva aceptación da autonomía, expresada de modo reiterado nas enquisas de opinión e, desde logo, nos resultados electorais durante catro décadas, permite afirmar que a autonomía galega está hoxe plenamente consolidada e, sobre todo, que a sociedade galega experimentou unha transformación que non se podía imaxinar corenta anos atrás, como se pode comprobar nos textos que, escritos por case ducia e media de autoras e autores, avalían este período da historia galega. O resultado de todo iso é que, nestes últimos corenta anos, se produciu unha confluencia virtuosa de valores diferentes: a democracia política, o autogoberno e a capacidade para pilotar un crecemento económico, con especialización sectorial e internacionalización, que deixa a Galicia lonxe das perspectivas pesimistas con que era analizada nos anos sesenta e setenta.

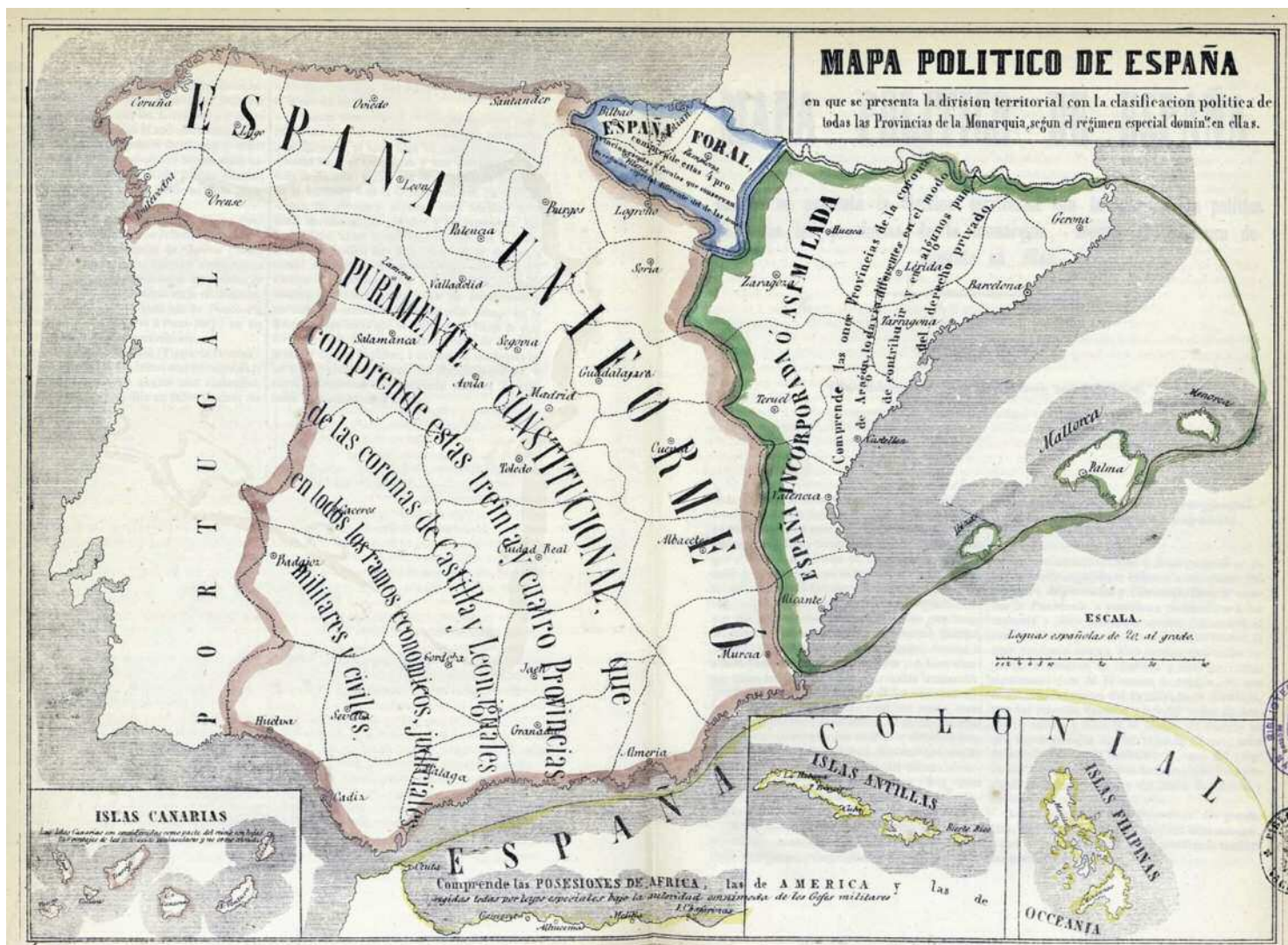
Con todo, non avogo por caer nun inxenuo optimismo, que tamén combaten moitos dos textos aquí reunidos, que subliñan problemas estruturais como o envellecemento demográfico, a deficiente xestión do territorio ou os problemas educativos e culturais. Polo que avogo é por encadrar a análise da realidade galega dos tempos presentes no marco económico e político da Europa occidental e, sobre todo, por entender o actual réxime autonómico desde unha perspectiva histórica, na que a decisión política da etapa democrática e fundacional non se podería entender sen os precedentes históricos do período republicano e mesmo anteriores.

A demanda de autogoberno

A autonomía actual é, pola dimensión institucional que logrou acadar, unha novidade na historia de Galicia. Nunca antes desta época tivera lugar un grao de institucionalización do feito diferencial galego, se non recuamos aos tempos de El-Rei Don García, de breve reinado no século XI. A pesar do entusiasmo de Murguía, sería difícil considerar institucións como as *Juntas del Reino* ou a *Real Audiencia de Galicia*, fundadas a partir das reformas dos monarcas Isabel de Castela e Fernando de Aragón, como expresión dunha autonomía galega ou dun «corpo de provincia» dentro da monarquía «composta» dos Austrias, da maneira que o eran as provincias vascas ou os diferentes reinos da España mediterránea. Que no mapa de Torres Villegas de 1858 apareza o territorio galego formando parte da «España uniforme o puramente constitucional», fronte á «España foral» vasco-navarra e a «España incorporada o asimilada» da antiga Coroa de Aragón, amosa ata que punto carecía o reino de Galicia dunha identidade xurídica e institucional na España liberal, que non puido facer valer no curso da guerra contra o francés nin tampouco foi quen de armar con ocasión das guerras carlistas, como sinalaría con tristura Otero Pedrayo no seu *Ensayo histórico*: «los carlistas gallegos sufrieron la equivocación inicial de no defender una personalidad histórica». Sería o romantismo cultural da xeración de 1846 o berce no que medrou o futuro Rexurdimento literario e histórico dos tempos rexionalistas, presidido por figuras singulares como Rosalía, Pondal, Curros e Murguía. E sobre aquela semente frutificou o rexionalismo cultural e político finisecular que, por influencia da corrente federalista, tratou de introducir unha solución específica á cuestión política galega a través do *Proyecto de Constitución para el futuro Estado Gallego*, aprobado en Lugo en 1887, idea que, desde outra perspectiva ideolóxica, concretaría Alfredo Brañas na aplicación ao caso español do principio do autogoberno de raíz británica (*self-government*) no seu libro *El Regionalismo* (1889). Pero a idea de autonomía política aínda non estaba asentada nos programas do rexionalismo galego como tampouco estaba en ningún dos rexionalismos peninsulares de principios do século vinte.

Sería na cidade de Lugo onde se celebrou a primeira das asembleas das Irmandades da Fala, en novembro de 1918, na que se aprobaron varias resolucións que son precursoras directas do autonomismo galego dos tempos da II República. A primeira delas, a demanda dunha «autonomía integral pra Galicia», alén da defensa da «Federación da Iberia» ou do «Ingreso das nazionalidades da Iberia na Liga das Nazóns», demanda coherente co ambiente no que se estaban preparando os tratados de paz da guerra mundial acabada dez días antes. Pero o *élan* político do nacionalismo das Irmandades concentrouse máis nos aspectos culturais que na participación activa no sistema político da Restauración, como estaba a facer con moito éxito o rexionalismo catalán e mesmo o nacionalismo vasco. Unha das conquistas do catalanismo político, a Mancomunidad de Cataluña, tivo en Galicia unha proposta análoga por parte de Lois Peña Novo, autor do libro *La mancomunidad gallega* (1922), que non alcanzou un percorrido político análogo ao catalán. O traballo das Irmandades foi meritorio, pero tamén estivo eivado pola escisión de 1922 e polas dificultades que supuxo a chegada da ditadura de Primo de Rivera, en setembro de 1923, que tiña entre os seus obxectivos o combate dos rexionalismos. Só ao final da década dos vinte comezou unha nova xeira que colocou a cuestión das autonomía no primeiro plano da vida política española.

O momento histórico no que se condensan as propostas políticas que defendan unha autonomía «integral» para Galicia foi sen dúbida a II República, un período no que converxeron a mudanza de



réxime, unha intensa socialización política, o protagonismo dunha nova xeración e unha nova orientación política do nacionalismo das Irmandades da Fala. Desde 1929, cando a hipótese da creba da ditadura de Primo de Rivera comezou a ser viable, o réxime da monarquía representado por Alfonso XIII foise convertendo no que Ortega y Gasset definira como un «arco en ruina». Daquel réxime apenas ficaba en pé a propia figura do monarca, que caeu con estrondo político e moita festa popular nas eleccións locais de abril de 1931. O réxime republicano naceu, aparentemente, de modo rápido e inesperado, pero as mudanzas políticas que o explican levaban anos xermolando. No caso de Galicia, abrollaron a fins dos anos vinte iniciativas como a *Organización Republicana Gallega Autónoma* (ORGA), fundada por republicanos e nacionalistas galegos en 1929 na cidade da Coruña ou o Grupo Autonomista de Vigo, asentado na primeira cidade industrial de Galicia. De por parte, as antigas Irmandades da Fala comezaron a converxer nunha acción política conxunta que se fará patente nas convocatorias electorais de 1931 ata formaren o Partido Galeguista, constituído como tal en Pontevedra no mes de nadal daquel ano, que se definía programaticamente como autonomista, democrático, cooperativista e «célula de universalidade». A conquista dun Estatuto para Galicia foi a súa

Torres Villegas, F.J. (1852): *Cartografía hispano-científica o sea Los mapas españoles en que se representa a España bajo todas sus diferentes fases*, Madrid, 1852. (Fondo Biblioteca Xeral da USC)

primeira e fundamental aposta política, lograda finalmente despois das eleccións da Fronte Popular de febreiro de 1936. Isto situaba a política galega na plataforma das autonomías de Cataluña e do País Vasco, dando forma a unha alianza política, Galeuzca, que comezou como tal en 1933.

O Estatuto de 1936

A elaboración dun texto de Estatuto de autonomía comezou na primavera de 1931, poucas semanas despois da proclamación da República, meses antes de que se aprobase a Constitución de 1931. Seguíase neste caso, como en moitos outros aspectos, o exemplo de Cataluña que se adiantara coa redacción do chamado *Estatut de Núria*. No caso de Galicia, apareceron varios anteproxectos de Estatuto que serviron de base para a discusión na asemblea celebrada en xuño de 1931 na cidade da Coruña, promovida polos republicanos da ORGA, na que tivo un grande protagonismo o antigo dirixente das Irmandades, Lois Peña Novo. Os principais rasguños estatutarios eran tres: o do Instituto de Estudos Galegos da Coruña, o do Secretariado de Galicia en Madrid e o do Seminario de Estudos Galegos (SEG). O texto máis próximo a unha concepción republicana federal era o do SEG, elaborado por Lois Tobío e Ricardo Carballo Calero, con Valentín Paz Andrade, Alexandre Bóveda e Vicente Risco, no que se definía Galicia como un «Estado libre» dentro da «República federal española», fórmula análoga á empregada por Francesc Macià na súa alocución do 14 de abril na barcelonesa praza de *Sant Jaume*. A proposta do SEG non foi aceptada pola asemblea, que aprobou outro texto, inspirado basicamente pola Federación Republicana Galega, herdeira da ORGA, que apostaba pola definición de Galicia como un «Estado autónomo» dentro da «República española». Foi o texto que serviu de base para que os parlamentarios saídos das urnas constituíntes de xuño de 1931 o adaptasen á legalidade prevista pola Constitución republicana, nunha nova asemblea celebrada na cidade da Coruña en outubro de 1931, alentada polo xove deputado Emilio González López, xa daquela alto cargo da administración republicana.

A partir de aquí, comeza realmente o proceso de aprobación do Estatuto de autonomía, repleto de incidencias e obstáculos, tanto legais como políticos. O máis sinalado, a propia reticencia cara á autonomía de gran parte das forzas políticas da época, desde as dereitas non republicanas —que rexeitaron de forma sistemática o autonomismo— ata o amplo abano dos republicanos radicais, radicais-socialistas e dos partidos obreiros que, en xeral, se desentenderon desde outubro de 1931 da cuestión autonomista galega. Unha parte do republicanismo coruñés, liderada por César Alvajar coa agrupación «A la Tercera República», fixo bandeira da loita contra o autonomismo e o que eles alcumaban como un «Estatuto caciquil». A pesar diso, durante o ano 1932 tivo lugar a aprobación do Estatuto polos municipios de Galicia. O concello de Santiago de Compostela, desde abril dese ano, comandou o proceso de organización para a consulta e aprobación polos municipios dun texto de Estatuto, no que o alcalde republicano Raimundo López Pol e o concelleiro conservador Enrique Rajoy Leloup despregaron un intenso traballo de persuasión das institucións locais para que se retomase o proceso estatutario.

O anteproxecto de Estatuto foi sometido á información pública de concellos, partidos políticos, corporacións e particulares durante varios meses, que presentaron un total de 50 emendas. Unha nova redacción do texto, presentado á asemblea de concellos reunida en Compostela no Nadal de 1932, foi aprobado por unha maioría esmagadora: mostráronse «conformes» o 77 % dos concellos

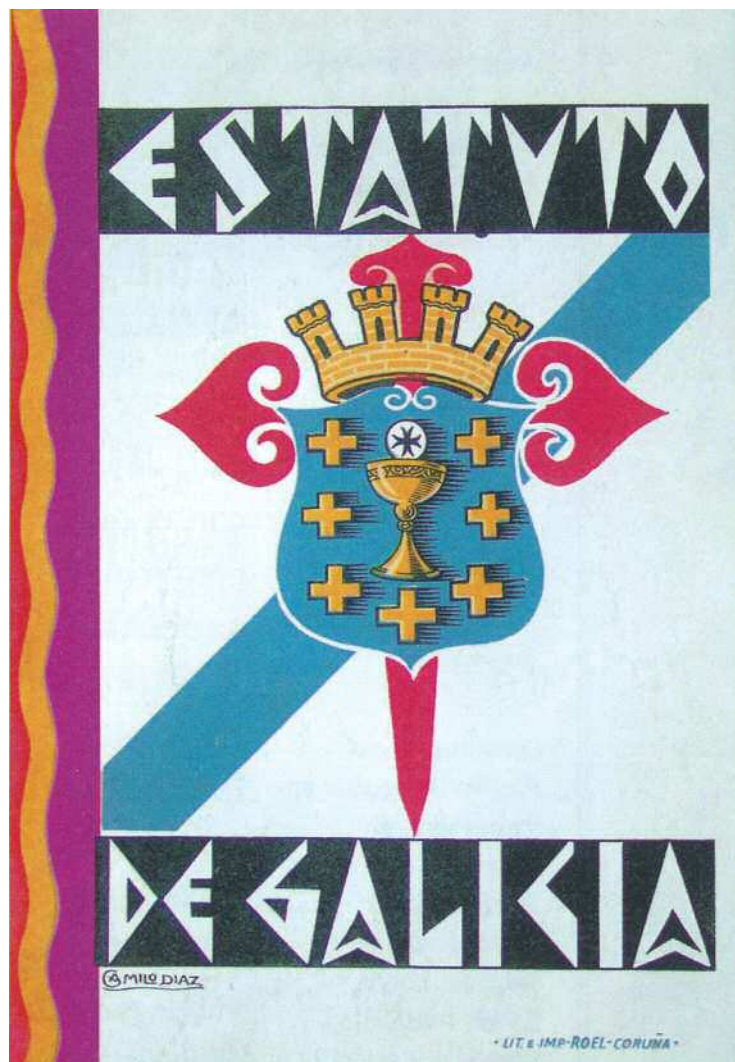
galegos, que representaban o 84,7 % da poboación. Un apoio externo esencial para aquela mobilización a favor do Estatuto foi o procedente das colectividade galegas da emigración ás que, como recoñecemento simbólico, se informou por vía telefónica da aprobación do texto estatutario. Alén do protagonismo acadado polos dirixentes locais de Compostela, apareceron novas figuras naquel proceso estatutario, como os pontevedreses Alexandre Bóveda (galeguista) e Bibiano Fernández Osorio-Tafall (republicano). Para coidar dos pasos ulteriores do proceso estatutario foi creado daquela un Comité Central de Autonomía, composto basicamente por representantes de partidos políticos e por cargos institucionais. O seu presidente foi Osorio-Tafall e o secretario Rajoy Leloup. Logo, na fase final de 1936, o seu presidente sería López Bouza, tamén presidente da Deputación Provincial coruñesa.

Aprobado o Estatuto polos concellos, o paso seguinte era a consulta do electorado, para o que se precisaba autorización expresa do Goberno central para convocar o plebiscito. A autorización foi dada, non sen reticencias, en maio de 1933 polo Goberno republicano no que Casares Quiroga estaba á fronte do Ministerio da Gobernación, deixando ao Comité de Autonomía a fixación da data do plebiscito. Pero o clima político do verán de 1933 inclinou ao propio Comité a propoñer un adiamento do plebiscito, que finalmente se substanciou na reunión do 3 de decembro de 1933, ao decidiren «aplazar *sine die* y mientras las circunstancias lo aconsejen, el plebiscito del Estatuto». Esas circunstancias foron as eleccións xerais de 1933, nas que gañaron amplamente as forzas de dereita (republicanos de Alejandro Lerroux e a CEDA de Gil-Robles), que se viñan manifestando contrarias aos réximes autonómicos.

O proceso estatutario galego ficou, pois, adiado durante máis de dous anos, perante o perigo plausible de que se perdese o plebiscito, como sostiñan os republicanos e moi claramente Casares Quiroga. Os galeguistas eran moito máis optimistas. Castelao sostiña daquela (tese que reiterou logo no *Sempre en Galiza*) que «o trunfo depende dun home somentes: Casares Quiroga. Si quere Santiago [Casares Quiroga] nós poderemos presentar axiña o noso Estatuto nas Cortes» (carta a Bóveda do 14 de agosto de 1933), a quen lle escribe desde Barcelona onde acababa de se entrevistar con Francesc Cambó e con Francesc Macià, daquela presidente da *Generalitat* catalá. Non obstante, hai que recoñecer que o verán de 1933 non era o máis axeitado para gañar un plebiscito, cun Goberno azañista abatido por asuntos como o de Casas Viejas e unha dereita católica que era capaz de mobilizar un millón de persoas nos seus mitins, como mostrou a CEDA de Gil-Robles.

Nas eleccións da Fronte Popular (febreiro de 1936), os resultados foron favorables ás posicións autonomistas, dado que o setenta por cento dos deputados galegos (desde os centristas de Portela ata os socialistas e comunistas) eran partidarios da autonomía. Pero a aposta máis decisiva a favor do proceso autonómico foi dada polo Partido Galeguista que, nunha viraxe estratéxica conducida por Castelao e Bóveda, acordou subscribir un pacto cos republicanos de esquerda e partidos obreiros para a súa incorporación á coalición electoral da Fronte Popular, o que lle custou unha minoritaria escisión pola súa dereita, a Dereita Galeguista de Risco, Filgueira e outros sinalados militantes. A vía libre para convocar o plebiscito estatutario ficaba aberta.

Na primavera do 36 retómase o proceso estatutario, coa recuperación do Comité Central de Autonomía e a organización da campaña de propaganda a favor do seu referendo polo censo electoral. O día marcado para a votación foi o 28 de xuño de 1936. Unha breve pero moi intensa campaña,



Portada do *Estatuto de Galicia* deseñada por Camilo Díaz Baliño (1932). (Fondo Biblioteca Xeral da USC)

na que se implicaron con entusiasmo republicanos e galeguistas (incluídos os críticos da Fronte Popular), procurou mobilizar o electorado. Un dos compoñentes máis emblemáticos daquela campaña foi tamén a participación de artistas para faceren carteis a favor do voto favorable ao Estatuto, desde o propio Alfonso Castelao, Camilo Díaz Baliño ou José López Bouza (*Zeus*) ata mozos como Luís Seoane ou adolescentes como Isaac Díaz Pardo. O resultado da votación superou claramente as exixencias constitucionais: o 74 % do censo electoral aprobou o Estatuto, cun 99 % de votos afirmativos. Aínda que existen fundadas dúbidas sobre a limpeza daquela votación, a data do plebiscito do Estatuto ten un alto valor simbólico na historia da autonomía de Galicia porque, a pesar de que o estalido da Guerra Civil impediu a súa tramitación ordinaria nas Cortes republicanas, serviu de precedente para a política do exilio conducida por Castelao e, posteriormente, para a inclusión de Galicia nas previsións de acceso á autonomía no texto constitucional de 1978.

Nun breve balance do proceso estatutario podería dicirse que, ata a fase de aprobación polos municipios, o protagonismo político esencial foi dos republicanos autonomistas, algúns de raíz e tradición nacionalista como Antón Villar Ponte ou Lois Peña Novo, que pilotaron a vida política de toda Galicia ata 1933. Os participantes nas comisións redactoras, os membros das asembleas estatutarias, os integrantes do Comité Central de Autonomía son, de forma

esmagadora, de filiación republicana non nacionalista ou mesmo galeguista. En troques, a segunda fase do proceso estatutario tivo unha pegada moito máis evidente do nacionalismo político agrupado no Partido Galeguista, que apostou pola coalición da Fronte Popular na procura dun beneficio maior, que era retomar o camiño estatutario interrompido en 1933. Foi unha mostra de coraxe política pero tamén de confianza nas institucións republicanas e do emprego dunha vía legal (lonxe do extremismo político da época) para lograr os seus obxectivos estratéxicos.

Con todo, o triunfo do plebiscito de xuño de 1936 non pode ser atribuído a ningunha forza política en exclusiva. Foi obra dunha importante alianza entre o nacionalismo e o republicanismo, que superaron así as retesías de 1933, pero tamén foi consecuencia da situación favorable que se deu na política española da altura. Aínda que a socialistas e sindicalistas lles repugnasen os nacionalismos, ben por anticlericalismo ou ben por unha concepción nacional unitaria, o certo é que o seu concurso tamén foi decisivo para encarar a fase final do Estatuto galego de 1936. Aínda que a historia posterior do autonomismo galego está moi vinculada á traxectoria política de Castelao no exilio e ao propio Consello de Galiza por el fundado, cómpre non esquecer que o éxito do plebiscito do 28 de xuño

tivo moitas paternidades, algunhas delas mesmo esquecidas por colaboradores moi próximos a Castelao na súa etapa de exiliado porteño, como reflicten as notas de viaxe de Xosé Benito Abraira do verán de 1950.

En efecto, aquel emigrado e estreito colaborador de Castelao fixo unha viaxe á Terra para contactar cos núcleos galeguistas do interior e analizar a situación creada en Bos Aires pola morte de Daniel Castelao. Alén das reunións e visitas das que dá conta nun longo relatorio destinado ao Consello de Galiza, inclúe un inesperado encontro no café Derby, en Compostela, cun «home mal entrazado sabedor de que eu era de Bos Aires» e que o procurou por tal motivo. Aquel home preguntoulle «detalles» da morte de Castelao e da vida de Alonso Ríos e confesoulle que aquela entrevista «era a derradeira manifestación do seu patriotismo», pois o réxime franquista fixera del non só un exiliado interior, senón un «cadavre patriótico» e unha «piltrafa» que paseaba o seu «corpo macilento» polas rúas de Compostela, depurado do seu posto de profesor universitario e mal visto na cidade por ter «servido tan lealmente a nosa Terra». Aquel home «era o Dr. [Enrique] Rajoy Leloup, que fora Segretario do Comité Central de Galiza», como con sorpresa anota o propio Abraira. A historia está chea de camiños retortos e o proceso estatutario galego da época republicana non estivo libre deles. Como tampouco o estaría o que, nos tempos da transición democrática, deu orixe ao actual réxime autonómico.

Exilio e interior

A imaxe do Rajoy Leloup vista como un «cadavre patriótico» ilustra cabalmente o que significaba aquela longa noite de pedra do período franquista, pero tamén a memoria que o exilio trataba de preservar do que fora un fito excepcional do autonomismo galego culminado co plebiscito de xuño de 1936. Como é sabido, o curso seguido polo texto estatutario galego foi menos feliz do que facía imaxinar o entusiasmo daquel día, logo lembrado por Castelao, no seu exilio porteño, como unha peculiar *Alba de Groria*. O día 15 de xullo de 1936, unha ampla representación do autonomismo galego fixo entrega oficial do Estatuto ao presidente das Cortes republicanas, Diego Martínez Barrio, pero o inicio da Guerra Civil despois do fracasado golpe militar, adiou de novo a súa tramitación parlamentaria. Grazas á teimosía de Castelao e á habilidade de González López puido ser recuperado nos arquivos oficiais de Madrid o texto do Estatuto galego entregado en xullo do 36, para ser presentado á sesión de Cortes celebrada no salón-refectorio da abadía de Montserrat en febreiro de 1938, onde, en palabras do presidente da institución, se di que «ha sido presentado a la Mesa, cumpliendo todas las formalidades reglamentarias, el Estatuto de la región gallega».

O contexto bélico non permitiu que se constituíse a preceptiva comisión parlamentaria para o seu estudo, o que só acontecería sete anos máis tarde, nas sesións celebradas en México a finais de 1945, coa creación da «Comisión del Estatuto Gallego» e a aceptación explícita de que «Galicia dejó expresada su voluntad de autonomía en el texto del Estatuto plebiscitado y aprobado por el pueblo gallego». Era a mellor confirmación do valor político que tivera a xornada do 28 de xuño de 1936, non por acaso conmemorada no exilio de Bos Aires como un auténtico Día de Galicia canda o máis tradicional 25 de xullo. O de México foi un triunfo simbólico pero de singular eficacia pois permitiu homologar a Galicia no concerto *galeuzcano* formado con Cataluña e con Euskadi no marco do exilio republicano. Un resultado evidente desta homologación foi o nomeamento de Castelao como

ministro do Goberno republicano do exilio presidido en París por José Giral (1946-1947) e, desde logo, ese valor simbólico será recuperado nos debates constitucionais e estatutarios a partir de 1977.

Malia os esforzos do galeguismo do exilio, nomeadamente o concentrado en Bos Aires baixo a dirección de Castelao, por equiparar política e simbolicamente Galicia coas autonomías de Cataluña e de Euskadi, a causa do autonomismo galego ficou ancorada a finais da década dos corenta. O propio Castelao, que deixa o Goberno republicano de París en xaneiro de 1947 e retorna á Arxentina uns meses máis tarde, cansado e doente, era consciente daquela situación e así foi como animou a edición anotada do texto do Estatuto do 36, imprentada en 1948. Era unha forma de preservar o traballo feito. A armazón organizativa do galeguismo autonomista, representada polo Consello de Galiza, tamén ficaría abatida coa morte de Castelao e coa decisión dos membros da organización de non elixir un novo presidente, para aumentar o carácter mítico da figura do guieiro de Rianxo.

Por outra banda, o galeguismo do interior comezou a se reorganizar nos anos corenta pero mantendo en esencia unha estratexia diferente á sostida polos exiliados. Un grupo de antigos membros do Partido Galeguista, a través de Ramón Piñeiro, participa nas plataformas de oposición antifranquista, formando parte da *Alianza Nacional de Fuerzas Democráticas*, na que estaban nacionalistas vascos e cataláns, republicanos e anarquistas. Como fai patente o intenso diálogo epistolar que Castelao mantén cos galeguistas do interior na década dos corenta, a unidade de acción entre eles estivo tecida de acordos e disensións, que tiñan que ver con diagnoses políticas sobre a estratexia a seguir no futuro. Fronte ao fundamentalismo republicano de Castelao, que mesmo non entenderon ben os seus amigos nacionalistas vascos, os galeguistas do interior foron asumindo algunhas viraxes que estaba a dar o exilio español perante a imposibilidade dun rápido retorno a España. Aquelas viraxes supoñían aceptar a hipótese dunha forma de Estado que non fose a republicana e unha aposta pola homologación co panorama político trazado despois da Segunda Guerra Mundial na Europa occidental, de aposta pola democracia política e de solucións máis federalistas que nacionalistas na configuración do futuro europeo. En substancia, isto quería dicir que non era previsible retornar á situación previa á Guerra Civil española como, de modo explícito, sostivo Piñeiro no documento *Nova orientación do galeguismo*, escrito nos anos cincuenta.

A representatividade do Consello de Galiza, xa fraca nos tempos de Castelao, acrecentouse despois da morte do rianxeiro. E só nos anos sesenta, cando esta institución estivo gobernada por unha segunda xeración de dirixentes do exilio (Daniel Calzado, Bieito Cupeiro, Valentín Fernández) logra conectar coa oposición antifranquista residente en Europa, mediante a apertura dunha delegación do Consello en París, dirixida por César Alvajar desde 1957 e, á súa morte en 1965, polo seu fillo Xavier Alvajar. A pesar dos contactos mantidos desde Bos Aires con diversos medios do exilio (México, Venezuela, Uruguay) e tamén co interior, a situación política de Galicia no contexto da oposición ao franquismo estaba moi fragmentada, como o mostra a súa ausencia do Congreso do Movemento Europeo celebrado en Múnic en 1962, onde os asistentes procedentes do interior, en especial de Cataluña e de Euskadi, duplicaban os que acudían desde os seus lugares de exilio. Nin o propio Alvajar, que traballaba a diario con Julián Gorkin, *alma mater* daquel «contubernio», estivo presente na capital bávara nin tampouco ningún galego residente en Galicia. Naquela altura, as relacións políticas que o Consello de Galiza tiña co galeguismo do interior, relativamente estables nos anos corenta, mudaran claramente. As relacións persoais e epistolares mantivéronse, pero as estrate-

xias políticas colleron camiños diferentes, malia as frecuentes viaxes a París de Ramón Piñeiro e do «joven economista» (Beiras), que a familia Alvajar coñecía pero cos que nunca chegaron a ter conexión estable.

As diferenzas ou disensións entre o exilio e o interior foron bastante comúns no panorama político da oposición ao franquismo e no deseño dun futuro para a organización territorial da España democrática. Abondaría lembrar a soidade en que viviu durante décadas Josep Tarradellas, presidente da *Generalitat*, ou as fondas discrepancias que abrollaron no seo do nacionalismo vasco coa aparición dun novo nacionalismo interior moito máis radical. As novidades que este novo nacionalismo colocou na axenda da oposición antifranquista foron basicamente dúas: a recuperación da alternativa da autodeterminación fronte á vía autonomista e, en segundo lugar, a incorporación de léxico, tácticas e obxectivos que as loitas de liberación nacional empregaron nos procesos de descolonización. Neste ambiente xurdiu en Galicia unha nova xeración de nacionalistas que, alén de adoptaren estas propostas, transformou as vellas disensións entre o exilio e o interior nunha ruptura co galeguismo cultural, especialmente o representado polo grupo Galaxia, que actuou como un *cleavage* identitario (negativo) para o novo nacionalismo. Sobre este pano de fondo é no que debe ser entendido o percorrido seguido pola autonomía galega nos tempos da transición democrática, cheo de dúbidas e fraquezas pero tamén de azares e de respostas inesperadas. Como dirían algúns dos seus protagonistas, a autonomía galega foi unha «odisea celta» (Meilán Gil) ou unha «esforzada loita» (Ceferino Díaz). Pero nunca acadou na súa infancia nin elevados niveis de consenso político nin, o que é máis rechamante, unha sólida calor popular. Diríase que a autonomía galega é un exemplo de acción «performativa», que se vai lexitimando co paso do tempo e non a partir dunha decisión política fundacional.

Galicia na transición democrática

A xestación da autonomía galega pode entenderse como unha prolongación natural dos seus precedentes históricos, tanto anteriores como posteriores á Guerra Civil, ou como o resultado específico do contexto no que estaba Galicia na década dos setenta e da correlación de forzas dentro da que xogaron os actores políticos daquela altura. En realidade, tiveron máis peso os segundos que os primeiros, porque as rupturas (ou descoñecemento) co pasado foron moito máis evidentes que nos casos de Cataluña e de Euskadi. Alén destas diverxencias coas irmás galeuzcanas, é preciso advertir que o marco político no que nace o Estatuto de autonomía de 1981 é substancialmente distinto do seu antecesor dos tempos republicanos. Mudaron os actores políticos, mudou o texto constitucional do que o Estatuto pende e mudou o réxime político que o abrangue: no canto de república, unha monarquía parlamentaria resultado dunha transición democrática pactada e no canto dunha continuidade, un certo adanismo estatutario. Con todo, algún dos trazos do acceso á autonomía galega son claramente debedores da historia e do traballo feito polos devanceiros galeguistas nos tempos da II República e do exilio.

Malia a importancia que, como precedente, podería ter o proceso estatutario republicano galego para o debate político na Galicia da época franquista, a relevancia concedida ao chamado daquela Estatuto do 36 foi certamente desigual e tivo un rexeitamento expreso por parte do novo nacionalismo e unha aceptación pouco entusiasta por parte das forzas políticas de dimensión estatal actúantes

en Galicia. A posición destas forzas atopábase moi distante da tradición autonomista, polo menos ata a morte de Franco. No exilio, no entanto, atópanse voces que seguían acreditando no valor daquel Estatuto do 36 e na súa utilidade para organizar o réxime autonómico de Galicia no novo marco político aberto pola Constitución de 1978, como pon de relevo un exiliado nos Estados Unidos e membro fundador do Seminario de Estudos Galegos, Ramón Martínez López. Retornado a Galicia en 1976, non refugou o compromiso político, que o levou a presidir un novo Partido Galeguista e a defender os valores da tradición estatutaria da época republicana. Nun artigo publicado en 1979, cando se estaba na fase final de redacción do novo Estatuto, non podía ocultar a súa estrañeza sobre o panorama político do momento:

*Contra as correntes catalás e vascas, que sempre ollaron os seus estatutos dos anos trinta como fundamental precedente xurídico para a nova xeira que se aveciña, douse o caso que eiquí, na nosa Galicia, un recoñecemento análogo foi, por veces, discutido e —asombrosamente— xulgado por algunhas formacións políticas, pouco menos que como segreda arma contra as arelas nacionalistas actuais («Fai hoxe 43 anos», *La Voz de Galicia*, 28.6.1979)*

A tradición estatutaria tiña, pois, máis valedores no exilio que no interior. Varios líderes que aínda permanecían en América ou que estaban a piques de retornar, pensaban que a referencia política ao 36 era un punto de partida axeitado para organizar o réxime autonómico de Galicia no novo marco político aberto pola Constitución de 1978. Pero con independencia do maior ou menor rexeitamento do texto de 1936, o máis relevante é que tanto o propio Estatuto como a mesma idea de autonomía gozaban de poucos valedores na Galicia dos anos setenta. Naquela época xa se dicía, desde unha perspectiva de socioloxía política, que a «demanda autonómica» galega era fraca; pero esta observación é constatable tamén na prensa diaria e, desde logo, no comportamento das correntes políticas que comezaron a aparecer na vida pública a partir da morte de Franco. A correlación de forzas políticas que actuaban na Galicia dos anos setenta non avalaba claramente esa demanda de autogoberno, pero tampouco era moi sentida pola poboación. A explicación desta actitude explicábase daquela —e por veces, aínda moito máis tarde— acudindo a estereotipos ben coñecidos: clientelismo, ruralismo, atraso económico ou ausencia de conciencia política que se condensa na expresión moi común naquela época de «Estatuto dos caciques».

Este é o panorama no que se desenvolve a política galega dos anos setenta no que se refire á cuestión autonómica, demarcando claramente tres opcións: unha alternativa radical, defensora da autodeterminación, que representan as *Bases Constitucionais* elaboradas en 1976 que, no fondo, repudian toda continuidade coa tradición galeguista da época republicana; unha alternativa posibilista, sostida por movementos e partidos de esquerda ou por grupos do galeguismo cultural que actúan como mediadores para unha solución propiamente autonomista; e, en terceiro lugar, unha opción que nace no seo dun rexionalismo que adoptan as correntes políticas que, desde 1977, comandan a vida política e institucional de Galicia, que adoptan a autonomía como fórmula de acción administrativa e de goberno, pero con poucas referencias ideolóxicas á tradición histórica do galeguismo. A converxencia destes tres impulsos deu lugar, polo si ou polo non, ao actual réxime autonómico. Pero cómpre lembrar de forma sumaria a situación política de Galicia á morte de Franco, para entendermos os abanos políticos daqueles anos e as solucións alcanzadas.

A descrición do panorama político galego á altura de 1975 é relativamente doada. Por unha banda, había unha serie de familias políticas conservadoras ou moderadas que eran herdeiras da política franquista pero que se foron adaptando á nova situación, ben enganándose ao liderado de Fraga Iribarne e dos seus «sete magníficos» ou ben creando estruturas de carácter provincial a partir dos líderes da Administración local (concellos e deputacións), ao pertenceren a influentes entidades corporativas (*Hermandades de Labradores y Ganaderos*, Cámaras Agrarias, Cofradías de Pescadores...) ou posuíren unha certa experiencia política como Procuradores en Cortes polo «tercio familiar». Apenas quedaban, máis que residualmente, militantes dos partidos republicanos de esquerda e o mesmo se pode dicir de galeguistas, socialistas e anarquistas. A longa duración do franquismo obrigara a construír novos espazos políticos e sindicais por parte da esquerda, con organizacións moi activas do comunismo organizado (PCG e Comisións Obreiras), alén dunha proliferación de pequenos partidos e grupos que inzaban a esquerda do PCG.

No campo do nacionalismo, a novidade principal era a eclosión que experimentan os partidos creados nos anos sesenta como un novo nacionalismo (PSG e UPG), que nos setenta desenvolven unha estratexia frontista, coa creación de diversas organizacións sectoriais e unha Asemblea Nacional Popular Galega (ANPG), que logrou unha forte mobilización social e unha certa hexemonía cultural, análoga nominalmente ao que estaba a acontecer en Cataluña. A diferenza co exemplo catalán estaba en que a ANPG galega carecía da diversidade política e ideolóxica que lograra integrar a *Assemblea de Catalunya* (na que confluían desde os demócratas-cristiáns da UDC ata os comunistas do PSUC) e, de forma especial, na estratexia seguida en Cataluña a respecto da transición á democracia, exemplificada no seu lema de *Llibertat, amnistia i Estatutut d'Autonomia*. O novo nacionalismo galego, hexemonizado polas teses da UPG, apostou de forma explícita por unha solución rupturista coa herdanza franquista, como sostían moitos partidos de extrema esquerda existentes daquela en España. Isto significa que o novo nacionalismo galego se situou á marxe das liñas políticas que levaron á aprobación da Constitución de 1978 e á construción da autonomía como derivación da Carta Magna e que, por tanto, ficou fóra dos pactos políticos e constitucionais daqueles anos.

Esta estratexia política do nacionalismo galego, máis radical no caso da UPG e máis posibilista no do PSG e no que logo sería Esquerda Galega, rexeitou explicitamente a Reforma política deseñada polo Goberno Suárez e aínda que organizou, de modo mimético a Cataluña, un Consello de Forzas Políticas Galegas constituído por ata cinco organizacións (UPG, PSG, PGSD, MCG e Partido Carlita), non participou nos procesos de negociación que as plataformas unitarias de oposición (PCE, PSOE e partidos vascos e cataláns) realizaron co Goberno Suárez no período tan decisivo de finais do ano 1976 e primavera de 1977, que se concretaron na Comisión dos Nove, na que a «cadeira de Galicia» (en expresión de Jordi Pujol) foi ocupada por Valentín Paz Andrade. O triunfo en referendo da Lei de reforma política (decembro de 1976) e aquela negociación do Goberno coa oposición modificaron a dinámica política, imponéndose unha «ruptura pactada» que se consolida coas primeiras eleccións democráticas de xuño de 1977. Naquelas eleccións, o espazo de esquerda en Galicia, tanto comunista como nacionalista, ficou fóra do Congreso dos Deputados e, por tanto, do proceso de elaboración da Constitución de 1978. Así como os resultados electorais de 1977 aceleraron en Cataluña —e con matices, tamén en Euskadi— unha solución política «preconstitucional» que conectaba coa tradición da República, coa restauración da *Generalitat* e o retorno de Josep Tarradellas, no

caso de Galicia aquelas eleccións confirmaron claramente ao partido de Adolfo Suárez, que obtivo vinte dos vinte e sete deputados elixidos en Galicia.

Ademais destes actores políticos máis ou menos organizados, existían en Galicia outros dous elementos específicos, que en parte asemellan —pero tamén diferencian— o caso galego do das outras dúas nacións galeuzcanas. Un era a existencia dun bloque de galeguistas, chamados indebidamente «históricos», que representaban un galeguismo cultural e que procedían do antigo Partido Galeguista pero que, desde os anos cincuenta, se coñecían como grupo Galaxia. Desprovistos dunha organización partidaria, non estaban porén á marxe da oposición política antifranquista. Este grupo tivo unha importante presenza nos núcleos de oposición da España dos anos sesenta e logrou, ademais, manter unha capacidade de interlocución e de influencia bastante notable. A súa estratexia no período da transición foi a propia dos grupos culturais de moitos lugares de España: promover documentos e manifestos políticos de carácter suprapartidario co obxectivo de que a política galega, hexemonizada por partidos galegos non nacionalistas, fose permeable á identidade cultural e lingüística de Galicia e non esquecese a tradición autonomista da época republicana, mantida con entusiasmo tanto no exilio como no interior.

O obxectivo central do galeguismo cultural, que era lograr unha equiparación das demandas autonomistas galegas coas de Euskadi e Cataluña, tropezaba con evidentes limitacións. Practicaban unha sorte de *real politik* pero carecían dun instrumento axeitado, fose un partido político ou unha agrupación electoral, que lles dese un certo arraigo popular e unha boa capacidade de manobra. O partido que faltaba, polo que se preguntaba algunha xente, era o vello Partido Galeguista, que deixara de existir, tanto no exilio como no interior, desde os anos corenta. No exilio foi mutado, polo propio Castelao, nunha Irmandade Galega que, na práctica, acabou por actuar a través do Consello de Galiza, organismo que esmoreceu despois do paso de Castelao polo Goberno republicano no exilio presidido por José Giral. E no interior, o galeguismo encarreirouse basicamente a través da acción cultural que representaba o grupo Galaxia, fundado en 1950. Houbo unha tentativa, nos anos setenta, de reconstrución do Partido Galeguista, conducido por un antigo dirixente retornado do exilio, Ramón Martínez López, pero a tentativa non acadou a dimensión e influencia que acadara no período republicano.

Podemos concluír, pois, que á altura de 1977, o panorama político de Galicia estaba composto por un espectro de partidos e familias políticas de centro-dereita, un espazo socialista que se organiza no ronsel da expansión do novo PSOE «refundado» no congreso de Suresnes (1974) e un espazo nacionalista escindido entre radicais e posibilistas, cun galeguismo cultural de carácter transversal que, con todo, carecía das ferramentas necesarias para actuar na area política. Só se podería dicir que a presenza de Galicia nas negociacións da oposición co Goberno Suárez foi explícita coa participación de Valentín Paz Andrade na Comisión dos Nove, ocupando a «cadeira de Galicia» naquela fase de pactos anteriores ás primeiras eleccións democráticas. Pero aquela participación fora promovida pola Xunta Democrática de Galicia, hexemonizada polo PCG, partido que tamén tivo en 1977 uns resultados moi inferiores ás expectativas.

A pesar destas limitacións, a posición política de Galicia non se pode considerar análoga á de moitas outras rexións ou territorios de España. Existía unha identidade cultural e lingüística que ía máis alá da política dos partidos hexemónicos no deseño da transición á democracia. Só deste modo



Reunión da Comisión dos Nove (24 de febreiro de 1977), integrada polas forzas da oposición liberal, socialdemócrata, socialista e comunista, e de representantes das tres «nacionalidades» (Jordi Pujol, Julio de Jáuregui e Valentín Paz-Andrade). (Fondo Fundación Valentín Paz-Andrade)

se pode entender o activismo político de figuras como Pío Cabanillas que, en marzo de 1977, se dirixe a distintos intelectuais galegos cunha carta colectiva dicindo que era preciso «pensar un pacto entre partidos y personalidades gallegas en defensa de los intereses de nuestra tierra». A misiva estaba dirixida, entre outros, a Sebastián Martínez Risco, Ramón Piñeiro, Francisco Fernández del Riego e Valentín Paz Andrade. Aquí é onde se abre un portelo para a defensa da especificidade constitucional de Galicia e a posibilidade de introducir persoeiros independentes na vida política. Non existía outra lexitimidade posible para garantir o empate coa tradición republicana, especialmente estatutaria, que non fose mediante o concurso do galeguismo cultural ou dalgunhas figuras que podían regresar do exilio (Luis Seoane, González López, Martínez López, Osorio-Tafall...).

É posible que a carta de Cabanillas non sexa máis que unha mostra da súa proverbial astucia política, pero é evidente que abriu un camiño que marcaría profundamente os pasos da transición en Galicia, mediante unha alianza implícita entre un sector da UCD e o galeguismo cultural. De feito, pouco despois da carta de Cabanillas publícase o manifesto dos 29 e, ás poucas semanas, comezan os preparativos para organizar unha candidatura galeguista ao Senado, inspirada pola iniciativa da *Entesa dels Cataláns*, na que participaron desde Ramón Piñeiro ou Isaac Díaz Pardo ata Valentín Paz Andrade e Manuel Iglesias Corral. Saíron elixidos os que puideron activar as propias redes electorais da época da República, tal que Paz Andrade ou Iglesias Corral. Outras figuras dos tempos republicanos, como Osorio-Tafall ou González López, tentaron entrar na loita electoral pero acabaron por non se decidir. Neste panorama é no que se presenta Galicia no ano 1977, no que a política galega estivo presente dalgún modo como nacionalidade galeuzcana nas posicións mantidas polos grupos da oposición. Alén da presenza de Paz Andrade na Comisión dos Nove, a dimensión galeuzcana de Galicia foi recoñecida de modo indirecto no propio texto constitucional de 1978, a través da dispo-

sición transitoria segunda, que dispón que aqueles territorios que «en el pasado hubiesen plebiscitado positivamente proyectos de Estatuto de autonomía», poderían acceder á mesma por unha vía rápida. Por máis que a vía de acceso fose baleirada ao pouco tempo do seu significado político diferencial, o que importa subliñar é que a equiparación de Galicia con Cataluña e con Euskadi tivo efectos miméticos en todo o proceso preautonómico galego e mesmo nos primeiros pasos da autonomía, como amosan medidas tan emblemáticas como a Lei de normalización lingüística ou a Lei de creación da Compañía da Radio e da Televisión Galega (RTVG).

O laborioso parto do Estatuto de autonomía

A creación do réxime de preautonomía estaba pensada non só para dar satisfacción ás demandas de recoñecemento do feito diferencial galego, senón tamén para comezar a crear unha administración nova, deseñar as comisións de transferencia de competencias ao novo organismo desde as deputacións provinciais e do Estado central e, desde logo, pilotar a redacción dun Estatuto de autonomía que logre un referendo democrático e permita un pacto político baixo o amparo da Constitución de 1978. Pero a preautonomía galega tivo un parto ben laborioso e menos rápido que as preautonomías pensadas para os territorios de tradición estatutaria republicana. Os resultados das eleccións de 1977 marcaron claramente aquel proceso, no que, a xuízo dun crítico Augusto Assía, ficaron moitos «mitos destrozados» na política galega e española, tanto á dereita como á esquerda dos dous partidos vencedores, homologables coa estrutura política e partidaria dos principais países europeos (*La Vanguardia*, 18.6.1977). O que aconteceu en Galicia tivo, no entanto, uns trazos relativamente diferentes. Así como en Cataluña as eleccións de 1977 aceleraron o regreso de Josep Tarradellas, cuxo retorno non estaba previsto nin era a aposta da maioría dos partidos cataláns e, moi en especial, do novo catalanismo representado por Jordi Pujol, en Galicia as augas correran por outra cal e ralentizaron a instalación da preautonomía. En efecto, o goberno saído das urnas en xuño de 1977, encabezado por Adolfo Suárez como líder do partido gañador, UCD, negociou o retorno de Tarradellas para diluír, en parte, a euforia nacionalista e de esquerda, que foran os triunfadores das eleccións en Cataluña. No caso vasco o procedemento seguido foi algo diferente, tratando de mitigar o impacto do triunfo nacionalista colocando ao socialista Ramón Rubial á fronte do Consello Xeral Vasco, pero ao pouco tempo no PNV, dirixido por exiliados como Jesús María Leizaola, Julio Jáuregui ou Manuel de Irujo e por novos políticos forxados no interior como Xabier Arzalluz e Carlos Garaikoetxea fixéronse cargo do timón da política vasca en materia autonómica e recolleron dos seus maiores o legado gardado durante corenta anos de exilio en América e en Europa.

En Galicia, as eleccións amosaron que ese sentimento autonomista era máis débil nos resultados electorais que nas demandas populares, como reflectiu a masiva manifestación do 4 de nadal de 1977, celebrada en Vigo, que sería, en atinadas palabras de Paz Andrade, unha «alborada cívica» que lembraba os tempos republicanos. Pero o panorama político de Galicia a mediados do ano 1977 non podía afastarse dos resultados das eleccións de xuño de 1977, nas que 24 de 27 deputados no Congreso eran de centro dereita e só tres do PSOE, hexemonía conservadora que tamén está presente no Senado. Isto plantexou novos supostos na organización do réxime da preautonomía, para o que foi elixido como presidente Antonio Rosón, do partido da UCD. Nesta proposta gravitou clara-

mente, despois de moitos cabideos e alternativas, a alianza entre un sector da UCD, que representaba Pío Cabanillas, cos galeguistas culturais que ampararon esta escolla.

Con todo, a elección de Rosón non resultou pacífica, porque había varias alternativas. A primeira era traer unha figura do exterior e Osorio-Tafall era talvez o nome con maiores posibilidades, dado que tivo como valedor ao Secretario xeral da ONU, Kurt Waldheim, quen llo propuxo a Adolfo Suárez no curso da visita a Nova York en abril de 1977. Pero as eleccións de xuño daquel ano esvaeron esta posibilidade, ata o punto de que o propio Osorio-Tafall, que meses máis tarde organizou unha visita a Madrid no curso dun periplo europeo, non logrou tan sequera ser recibido polo presidente Suárez. Esta opción procedente do exilio ficou bloqueada. E a de recuperar alguén do Consello de Galiza era practicamente inviable, dada a ancianidade de Alonso Ríos ou a baixa representatividade dos novos dirixentes da institución. Outra posibilidade era nomear unha personalidade independente e residente en Galicia: varios nomes inzaban daquela os epistolarios e os faladoiros políticos, entre eles, Valentín Paz Andrade, Ramón Piñeiro, Domingo García Sabell e mesmo Manuel Iglesias Corral. Ningún deles resultaría escollido. Finalmente a UCD optou pola opción máis pragmática, a de elixir un membro do seu partido, onde houbo unha pelexa bastante dura entre José L. Meilán e Pío Cabanillas, que gañou este último apostando por Antonio Rosón, ante a imposibilidade de que ningún dos dous líderes da UCD aceptase o reto de presidir o ente preautonómico.

O presidente preautonómico Antonio Rosón tivo unha executoria política bastante atormentada, que comezou no propio momento da súa elección e toma de posesión do cargo. Mentres que el acudía ao verso de Pondal, «os tempos son chegados», para vestir a xeito o seu acceso á presidencia, unhas denuncias publicadas na revista *Interviú* (abril de 1978) sobre o comportamento da familia Rosón no ano 1936 na comarca de Becerreá toldaron claramente o seu nome. A campaña contra os Rosón, que englobaba o novo presidente preautonómico de Galicia pero tamén un alto dirixente da UCD madrileña (o ministro Juan José Rosón) e, de rebote, un alto oficial militar que colaborara coa oposición antifranquista (Luis Rosón), deu a volta ao mundo alcanzando un enorme eco nos círculos do exilio en América, aínda que, en realidade, aquela campaña tivo uns efectos máis demolidores para a autonomía que para a propia familia Rosón.

Superadas aquelas dificultades iniciais, Antonio Rosón logrou dous resultados moi importantes durante o seu ano de mandato: o primeiro foi dotar o goberno preautonómico duns trazos de galeguidade, incorporando ao mesmo personalidades independentes procedentes do galeguismo cultural como Marino Dónega; e en segundo lugar lanzar o proceso estatutario, que tivo a primeira formulación no Estatuto dos 16, elaborado por unha comisión, na que tamén estaban presentes forzas extraparlamentarias, que lle fixo entrega dun anteproxecto que fora redactado cos ollos postos nos estatutos catalán e vasco. A posición política de Rosón dentro da UCD comezou, no entanto, a ser posta en cuestión e o propio partido decidiu, en xuño de 1979 e en sé madrileña, removelo da presidencia preautonómica en favor de Xosé Quiroga, do grupo político ourensán que gobernaba Euloxio Gómez Franqueira. Esta mudanza de presidente preautonómico era un claro indicio dos ventos que comezaban a correr no seo do partido da UCD, o que afectou de modo directo ao proceso estatutario, pero que tamén acabou por erosionar a súa hexemonía política.

O primeiro obxectivo da preautonomía era pilotar a elaboración dun novo Estatuto, de modo paralelo á propia Constitución e tendo como referentes a Cataluña e Euskadi (Estatutos de Sau e de

Gernika), xa concluídos a finais de 1978. En Galicia, o primeiro anteproxecto de Estatuto foi elaborado por unha comisión moi plural (Comisión dos 16), composta por 8 membros da UCD, 2 do PSOE, 2 de AP e outros 4 de partidos non parlamentarios (PCG, PG, POG e PTG). O texto inspirábase en boa medida no Estatuto catalán, ademais de facer a lectura máis favorable para a autonomía do texto constitucional, que estaba xa aprobado cando a comisión presidida por Manuel Reimóndez fixo entrega do anteproxecto ao presidente Antonio Rosón. Este anteproxecto foi, máis que modificado, substituído por outro texto elaborado pola Asemblea de Parlamentarios de Galicia, dominada por unha maioría de membros da UCD (12 dun total de 18 compoñentes). Como na substitución na presidencia da preautonomía, tamén aquí se estaba anunciando o xiro dado polo partido governamental en materia autonómica, ao tratar de converter o Estatuto de Galicia nunha ocasión propicia para practicar a chamada «racionalización autonómica», que supoñía facer unha cesura entre as autonomías catalá e vasca das do resto de España.

A nova versión de Estatuto, que «sae de Galicia xa devaluado respecto das demais nacionalidades históricas» (Ceferino Díaz), é entregado nas Cortes españolas o 28 de xuño (data ben simbólica), pero a súa discusión non comezaría ata outubro de 1979. Desde aquela, o proceso seguido polo texto estatutario estivo cheo de dificultades tanto políticas como propiamente parlamentarias, ata o punto de se demorar máis dun ano a súa aprobación en referendo popular e a súa posterior aprobación polas Cortes españolas. O primeiro conflito serio tivo lugar na súa discusión dentro da Comisión Constitucional, na que se pon de manifesto unha clara diferenza entre deputados galegos da UCD (nomeadamente, Juan Quintás) e as posicións do Goberno Suárez. Tras unhas tensas sesións de debate, o resultado final, cos votos en solitario dos deputados de UCD e ausencia dos representantes do partido de Fraga e dos grupos parlamentarios vasco e catalán, reflicte un texto moito máis restrictivo, en materia de competencias, do que entrara na Comisión.

«Un proxecto de segunda», resumiría o cronista parlamentario Ramón Pi ao día seguinte (*La Vanguardia*, 23.11.1979), claramente en perspectiva comparada cos casos catalán e vasco. O punto máis conflictivo estaba na disposición transitoria terceira, que deixaba en mans das Cortes a decisión futura sobre asuntos competenciais que nos textos dos estatutos de Cataluña e Euskadi se atribuían aos seus órganos autonómicos. Era a plasmación da «racionalización autonómica» defendida por amplos sectores dos dous grandes partidos (UCD e PSOE) que, en palabras de Meilán, tiñan «un acordo subterráneo clarísimo» para descolgar Galicia do trío galeuzcano. Con todo, o sector máis prexudicado por aquela decisión de 1979 foi xustamente a UCD de Galicia. Como diría moi graficamente Augusto Assía, o propio Meilán «ha unido a todos contra el Estatuto y ha desunido a su propio partido» (*La Vanguardia*, 23.11.1979).

O segundo episodio importante no proceso estatutario desenvolveuse a partir desta aprobación parlamentaria (novembro de 1979), cunha importante mobilización social e política na que participaron dirixentes socialistas, comunistas e galeguistas. Foi a campaña contra o *Estatuto da aldraxe* e de defensa da «dignidade» de Galicia, que provocou encerros nas alcaldías, manifestacións na rúa, cerres de comercio e unha infinidade de protestas contra a política autonómica da UCD, entre as que cabe destacar un duro manifesto asinado por 25 personalidades galegas, encabezadas por Domingo García Sabell, que sae a lume un día antes de se producir a aprobación do Estatuto no Congreso dos Deputados, alertando de que «os dereitos autonómicos» das «tres nacionalidades son

idénticos» (*La Voz de Galicia*, 21.11.1979). Esta mímese con Cataluña e País Vasco é unha constante nos documentos e manifestos publicados naqueles días contra a «aldraxe» estatutaria.

O proceso de aprobación efectiva do Estatuto galego entrou nunha situación de *impasse* político, que non de procedemento parlamentario, porque fora aprobado pero non tramitado de modo oficial para seguir o curso previsto (referendo popular e aprobación polas Cortes españolas). O propio partido da UCD era consciente da necesidade de que, para facelo viable, era preciso afrontar a súa reformulación ou revisión. Unha das primeiras forzas políticas en advertilo foi, precisamente, Alianza Popular, que na súa Declaración de Cambados (febreiro de 1980) apostaba por «propiciar unas conversaciones serias con el Gobierno y con todas las fuerzas políticas» para unha revisión («interpretación auténtica») do texto aprobado no Congreso. Tratábase de conciliar a posición antiautonomista de Fraga Iribarne cos novos enfoques do xove político e «secretario técnico regional» do partido en Galicia, Xosé Luis Barreiro Rivas, que ía ter un gran protagonismo nas primeiras fases da autonomía galega. A vía da reflexión sobre a necesidade de contar «cun modelo dunha Galicia autónoma que no futuro mereza a confianza dos galegos», pola que avogaba tamén de forma clara o colectivo de 67 intelectuais agrupado en Realidade Galega dado a coñecer en marzo do mesmo ano, foise abrindo paso como unha saída na que o principal interpelado era a propia UCD, que debía «negociar cos partidos» a celebración dun referendo non partidario senón entendido como expresión dos «autonomistas galegos» (Manifestos do 7.3.1980 e do 11.4.1980).

Pola súa banda, a fortaleza do Goberno da UCD de Suárez vírase claramente afectada polos resultados do referendo de Andalucía (febreiro de 1980) e pola moción de censura presentada polo PSOE, en maio daquel mesmo ano, contra o Goberno Suárez. A cuestión galega entrou na axenda política do Goberno ucedista, ata o punto de que o propio Adolfo Suárez consome parte das súas vacacións estivais de 1980 na costa galega, onde puido decatarse de que, mesmo en reunións con moderados intelectuais galeguistas celebradas en pazos do Salnés, o texto estatutario era considerado como un «insulto a Galicia» e unha «brutal discriminación» respecto de Cataluña e de Euskadi. O partido da UCD comeza a aceptar a necesidade dunha revisión do Estatuto, o que se plasma formalmente nunha invitación da propia UCD para abrir unhas conversas políticas para reconducir a fase final do Estatuto.

Aquelas conversas deron lugar aos Pactos do Hostal, en setembro de 1980. Nelas participaron amplos sectores políticos, ademais da UCD: os partidos de AP, PSdeG-PSOE, PCG e PG pero coa ausencia de líderes que, como Camilo Nogueira, foran moi activos na mobilización contra o *Estatuto da aldraxe*. Os acordos do Hostal consistiron en devolver á Comisión Constitucional do Congreso dos Deputados unha nova versión do texto estatutario, que recollía o substancial das súas reivindicacións: supresión da disposición transitoria terceira, que limitaba o nivel competencial da autonomía galega e fixación do límite do 3 % do censo para acceder á cámara autonómica, en vez do 5 % inicial. Estes acordos achaiaron o camiño para a seguinte fase do proceso estatutario, que era ser sometido á súa aprobación en referendo popular, despois de ser aceptadas pola Comisión Constitucional do Congreso dos Deputados as emendas tramitadas pola Asemblea de Parlamentarios de Galicia.

A campaña plebiscitaria contaba, en principio, con bos augurios, dada a posición favorable á súa aprobación da maioría das forzas políticas, agás as da extrema dereita e, pola esquerda, do Bloque Nacional-Popular Galego (BN-PG), que rexeitaba a opción estatutaria, e do Partido Obreiro Galego

(POG), que non estaba en contra do proceso autonomista senón daquel Estatuto en concreto. Os resultados, con todo, foron desastrosos. Convocado o referendo para o 21 de decembro en xornada que podía ser mollada («Anque chova, vota»), a abstención electoral foi a maior producida en calquera consulta realizada en Galicia desde o século XIX (máis do 70 % do censo), aínda que os votos afirmativos foron claramente maioritarios (un 73 %).

O Estatuto galego, despois de tantas peripecias, foi aprobado oficialmente en abril de 1981, pero nacía orfo de calor popular e sen a lexitimidade que podería achegar a memoria histórica do plebiscito de 1936. Aínda que a maior parte dos partidos políticos que actuaban en Galicia estaba a favor da autonomía, a súa confianza nela era moi baixa. E o principal responsable político do proceso, o partido da UCD, estaba nun proceso de descomposición interna que se trasladou ao proceso estatutario galego. O custo daquela «racionalización autonómica», agravado coa aprobación da LOAPA elaborada despois do fracasado golpe de Estado do 23-F, acabouno pagando case en exclusiva o partido centrista, que tería moi axiña en Galicia o seu primeiro gran revés electoral. Foi nas primeiras eleccións autonómicas galegas de outubro de 1981, coas que principiou a aplicación efectiva do Estatuto de autonomía.

Coda e comparanza

Os precedentes próximos e algo máis recuados no tempo da chegada de Galicia ao seu autogoberno están analizados, de modo máis sintético, nestas páxinas introdutorias, ás que seguen unha extensa nómina de colaboracións que se ocupan do que aconteceu despois da posta en marcha das institucións autonómicas. A modo de conclusión, creo que se pode facer un balance dos adiantos e recuadas que tivo o proceso autonómico durante diferentes estaxes do pasado século. En efecto, pasaron corenta anos da aprobación do actual Estatuto e máis de oitenta do plebiscito estatutario de 1936. Un tempo suficiente para ollar en perspectiva ambos os procesos e subliñar os seus puntos en común e tamén algunha das diferenzas de contexto histórico e político no que delambos xurdiron. Resulta evidente que o nivel competencial e, sobre todo, a vía de acceso máis rápida que caracteriza o actual Estatuto galego no marco autonómico español están relacionados co precedente do plebiscito de 1936 e coa defensa que del fixeron os galeguistas do exilio, basicamente a través do Consello de Galiza.

Pero o Estatuto de 1981 non é un resultado específico da vixencia dunha memoria republicana nin un recoñecemento explícito do legado do exilio, nin menos da acción política dos protagonistas do proceso autonómico desde 1977 a 1981. Foi un resultado no que converxe a reivindicación que as elites galegas, a través da acción cultural ou do traballo político e sindical, mantiveron a favor da lingua, da cultura e da identidade galegas durante a transición democrática, cunha vontade de equiparar a autonomía galega coas dúas «nacionalidades históricas» que algún tempo se expresaron baixo a forma da alianza Galeuzca. Aquela equiparación foi máis un bo desexo que unha realidade político-constitucional, dada a fraca demanda autonómica que se presume que tiña a sociedade galega no final do franquismo, pero a vontade mimética das elites políticas galegas coa experiencia catalá e vasca logrou superar os atrancos da «odisea celta» en que se viu envolta a autonomía galega nos seus anos primeiros. Aínda que, a diferenza de Cataluña e do País Vasco, o novo nacionalismo galego xurdido nos anos sesenta combateu a solución autonomista no nome da autodeterminación, aquela

estratexia non foi impedimento, antes ao contrario, para que se consolidase no panorama político galego a autonomía como unha alternativa viable. O autonomismo, no canto de se debilitar, saíu reforzado daquel combate, o que non significa que ficaran as portas pechadas para unha ulterior reforma estatutaria ou para novas formas de autogoberno.

Este contexto histórico da época da transición presenta, por tanto, moitas diferenzas cos tempos republicanos, nunha visión «vertical» da historia, e tamén desvíos, nunha visión «horizontal», do proceso seguido por Cataluña e por Euskadi. Na época da II República, o bloque autonomista estivo composto basicamente polos republicanos de esquerda e polos nacionalistas amparados baixo o gran paraugas do Partido Galeguista, fronte ao antiautonomismo da dereita (de José Calvo Sotelo ata José María Gil-Robles) e mesmo dalgúns sectores republicanos radicais-socialistas. O plebiscito de xuño de 1936 e as posteriores peripecias do texto estatutario na Guerra Civil e no exilio tiveron como protagonistas relevantes a Alexandre Bóveda e Alfonso Castelao, pero tamén a dirixentes republicanos como Emilio González López ou Bibiano Osorio-Tafall. Era un panorama máis próximo ao vivido polas irmás galeuzcanas.

Pola contra, no bloque autonomista dos anos setenta estivo ausente case todo o novo nacionalismo, de modo análogo ao que sucedería no País Vasco, pero en cambio a maioría dos defensores do Estatuto de autonomía, desde a Comisión dos 16 ata a súa aplicación práctica nos primeiros pasos da autonomía, pertencía —coa excepción do PG e do POG— ao conxunto de partidos e forzas políticas daquela chamadas «españoleiras» que, de forma progresiva, se irían incorporando ao campo do autonomismo. O *décalage* galego, no marco galeuzcano, é moi evidente, ao adoptar unha estratexia máis rupturista que pactista, como practicaron os nacionalistas moderados vascos e cataláns, porque na cerna dos debates políticos de finais dos setenta sobre a cuestión autonómica, o *cleavage* político en Galicia era entre españolismo e nacionalismo, como se proclamaba nas pancartas da manifestación nacionalista do 25 de xullo de 1979 en Santiago de Compostela: «Autonomía pros españolistas, soberanía pros nacionalistas» (*La Voz de Galicia*, 26.7.1979).

Este perfil dos actores políticos no proceso autonómico galego é, en termos comparativos, o máis singular das tres nacionalidades históricas pois tanto en Cataluña como no País Vasco houbo continuidade, alomenos parcial, de partidos e mesmo de dirixentes dos tempos republicanos nos anos da transición, desde os vascos Juan Ajuriaguerra e José María de Leizaola (militantes do PNV desde os anos trinta) ata os cataláns Josep Tarradellas ou Heribert Barrera, tamén vellos militantes e mesmo importantes dirixentes de ERC desde antes da guerra civil. O caso galego foi, neste sentido, claramente rupturista co seu pasado republicano e coa súa tradición política, tanto no repudio nacionalista do Estatuto do 36 como no escaso apoio social e político que logrou un renacido Partido Galeguista, mesmo por parte de antigos militantes seus. A transición democrática en Galicia caracterízase, pois, por unha situación de anomalía ou diferencialismo tanto en relación cos casos catalán e vasco como coa súa propia tradición autonomista da época republicana.

Esta anomalía merece ser tida en conta á hora de analizar a xenealoxía política e moral do sistema autonómico vixente, pero en termos políticos actuais xa é certamente auga pasada. A posta en funcionamento do réxime autonómico foi modificando progresivamente actitudes e posicións tácticas dos diferentes actores políticos no campo da autonomía. Como no seu día as provincias fomentaron o provincialismo, as autonomía na España democrática fomentaron o autonomismo. E tal foi o

que aconteceu en Galicia, onde a capacidade de incorporación e de inclusión de «accidentalistas» ou non autonomistas ao sistema autonómico foi notable. De feito, o partido que defendera nos debates constitucionais as posicións máis críticas contra o Título VIII da Constitución foi non só quen deu un xiro táctico precoz respecto do debate estatutario senón tamén o que pilotou boa parte da Administración autonómica desde 1981 ata a actualidade, desempeñando a Presidencia da principal institución de goberno autonómico durante trinta e catro dos corenta anos transcorridos (Xerardo Fernández Albor (1982-1987), Manuel Fraga Iribarne (1990-2005), Alberto Núñez Feijóo (2009-2022) e Alfonso Rueda desde maio de 2022, mandatos só interrompidos por dúas coalicións presididas por dirixentes socialistas (Fernando González Laxe (1987-1989) e Emilio Pérez Touriño (2005-2009)). E, por outra banda, as posicións radicalmente antiautonomistas defendidas polo primeiro BN-PG e, desde 1982, polo BNG foron mudando, nun «largo e tortuoso camiño» (X.R. Quintana), cara a unha participación plena nas institucións autonómicas, incluída a súa presenza no Goberno bipartito durante os anos 2005-2009. A forza inclusiva do sistema autonómico é a mellor imaxe que se pode ofrecer da dinámica política aberta polo Estatuto de autonomía de 1981.

Para saber máis

Díaz, Ceferino (2007). *A esforzada conquista da autonomía, 1979-1981*. Galaxia.

Meilán Gil, José Luis (2003). *La construcción del Estado de las Autonomías. Un testimonio personal*. Fundación Caixa Galicia.

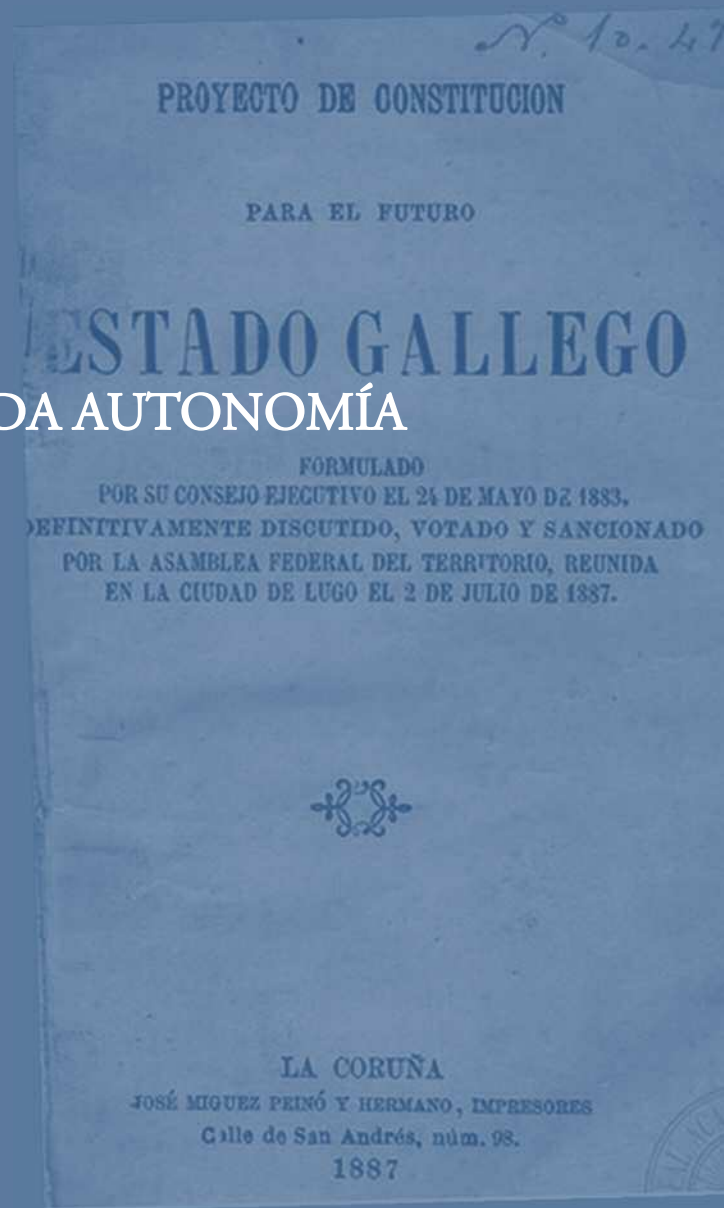
Quintana Garrido, Xosé Ramón (2010). *Un longo e tortuoso camiño. Adaptación, crise e cambio no BNG, 1971-2009*. Galaxia.

Villares, Ramón (2021). *Cultura e política na Galicia do século XX*. Galaxia.

VV.AA. (2005). *Pasado, presente e futuro do Estatuto de Autonomía de Galicia*. Universidade de Vigo.

2

UNHA INTERPRETACIÓN FEDERAL DA AUTONOMÍA DE GALICIA



Ramón Máiz Suárez
Catedrático de Ciencia Política
Universidade de Santiago de Compostela

UNHA INTERPRETACION FEDERAL DA AUTONOMÍA DE GALICIA

«O federalismo non require mando, senón mutualidade;
defende unha idea de poder compartido, non monopolizado».
Aaron Wildavsky

«O federalismo non constitúe soamente unha forma de goberno;
é un método de abordar os problemas,
unha forma distinta de entender a vida política».
Vincent Ostrom

«O federalismo é unha actitude, unha cultura da tolerancia,
do respecto, da liberdade e da igualdade».
Xosé Luís Franco Grande

Argumentaremos nestas páxinas que para o cumprido desenvolvemento, a día de hoxe, da Autonomía de Galicia, un horizonte político federal resulta coherente, desexable, posible e pode ser concretado con precisión. O noso punto de partida non pode ser máis que unha avaliación crítica pero moi positiva do autogoberno acadado ata hoxe. Malia a longa hexemonía liberal-rexionalista na traxectoria política da Comunidade, resulta patente o alto grao de institucionalización do noso sistema tanto desde o punto de vista dos órganos democráticos de decisión como dos actores e da sociedade civil, a extraordinaria solidez, a rica experiencia acumulada, a capacidade de innovación e aprendizaxe do autogoberno construído ao abeiro do Estatuto de autonomía de Galicia. O resultado destes corenta anos é, coas súas luces e as súas sombras, unha historia de éxito non soamente na construción competencial, parlamentaria e administrativa do autogoberno, tamén dun sistema de partidos propio, dun espazo económico integrado e unha identidade colectiva supralocal galega descoñecida na nosa historia.

Pero a nosa Autonomía, como todo sistema político democrático, non constitúe un punto de chegada, cristalizado dunha vez e para sempre, senón un proceso político en curso, indeterminado, continxente, plural, aberto a interpretacións e vieiros moi diversos. No seu día, a desconstitucionalización da forma territorial do Estado inaugurou un escenario flexible, con diferentes posibilidades de desenvolvemento. O «Estado das autonomías» foi o resultado adventicio dun complexo e con-

traiditorio proceso político da man de múltiples actores: os gobernos e parlamentos autonómicos e do Estado, o Tribunal Constitucional, os partidos políticos de ámbito estatal e non estatal, os sindicatos, a sociedade civil, os medios de comunicación etc. Nunca constituíu o mecánico e previsible desenvolvemento xurídico da Constitución de 1978. Cómpre lembrar que o propio Estatuto de autonomía de Galicia foi acadado ao fío dunha afervorada mobilización política popular e dunha difícil negociación (O Pacto do Hostal), nos anos 1979 e 1980, contra o inicial proxecto estatuario, politicamente enmarcado naquela altura como o *Estatuto da aldraxe*. Con el pretendíase establecer un modelo de autogoberno galego de segunda clase, fronte aos de Catalunya e Euskadi, baleirando as competencias estatutarias mediante, canda outros mecanismos, a polémica «disposición transitoria terceira».

Agora ben, o feito é que o resultado do proceso autonómico en España e en Galicia acadou unha fasquía propia, pero con importantes elementos federais. Ao abeiro dunha complexa e conflitiva evolución histórica —con tendencias federalizadoras unhas veces, desfederalizantes outras— o resultado, por cabo, foi un sistema político complexo e multinivel, que reviste unha indubidable natureza *quasifederal*: altísimo nivel competencial das comunidades autónomas, garantido constitucionalmente, e capacidade de lexislación e implementación de políticas públicas propias, da man de preferencias políticas diferenciadas dun corpo electoral específico articulado por un sólido subsistema de partidos. Velaí a razón última de que en calquera manual de política comparada o caso español se clasifique entre os sistemas federais do mundo actual. Cos seus déficits importantes e as súas eivas, sen dúbida, pero é propio do federalismo, precisamente, carecer dun modelo único, estandarizado, dar acubillo a unha variedade moi dispar e adaptativa de formas e mecanismos de autogoberno.

A Autonomía de Galicia, como todo proceso político, precisa dun horizonte de expectativas e dun pulo político que vaian alén da práctica cotiá, que inscriban a xestión e o deseño institucional presentes nun proxecto a longo prazo que a forneza de planificación estratéxica, de sistematicidade, de afán de superación con amplitude de miras. A proposta dunha interpretación federal da nosa autonomía resulta *coherente* tanto coa natureza procesual e aberta do autogoberno, como coa índole federalizante do Estado autonómico e a contrastada experiencia política de actores e institucións acadada en Galicia nestes anos. Non supón ningunha ruptura co sistema actual, un desleixo ou menosprezo para o moito conseguido ata agora, senón unha perspectiva de desenvolvemento e mellora do sistema desde os seus propios presupostos políticos, vale dicir da súa innegable, vixente *federalidade*.

Unha lectura federal da Autonomía de Galicia achegaríanos un guieiro para a acción, un compás político-estratéxico que nos permitiría navegar no futuro do autogoberno, sen irmos á toa dos acontecementos, as crises e os conflitos en España e na Unión Europea, para o reforzo dos nosos sectores produtivos, para a consolidación creativa e plural da nosa identidade, lingua e cultura. A visión federalista constitúe unha óptica moi acaída, de continuidade e, á vez, de irrenunciable exigencia reformista, que consideramos —sempre abertos a mellor argumento— politicamente superior a outras lóxicas en competencia. Quer, por exemplo, a lectura *autonomista* dominante que, facendo da necesidade virtude, renuncia expresamente a un horizonte político máis alá, por importante que sexa, da xestión do autogoberno dado, interpretando o *statu quo* provisorio do Estado das Autonomías como insuperable punto de chegada e mesmo descoñecendo que o federalismo, con todos os seus

requirimentos normativos e institucionais que axiña imos precisar, non constitúe a excepción senón a regra, toda vez que máis do 65 % da poboación mundial vive en sistemas federais de varia índole. Quer, alternativamente, unha lectura *soberanista*, a cal, subestimando desde sempre o autogoberno autonómico («Estatuto non, autodeterminación»), soamente o contempla nunha perspectiva desafecta, meramente táctica e instrumental, como escenario subalterno á mobilización para acumular forzas cara ao seu superamento nun Estado galego «independente e libre».

Agora ben, a interpretación federal da Autonomía de Galicia non so é *coherente e posible*, pola súa afinidade e continuidade co sistema actual, é tamén *desexable* porque achega un programa de transformacións que pode, por unha banda, beneficiarse da longa e riquísima experiencia en política comparada dos sistemas federais no mundo enteiro; por outra, por mor da súa condición *performativa*, nada ten de neboenta Utopía, dun soño da razón de contornos incertos —o falsario lugar común de que «o federalismo non se sabe moi ben en que consiste»— senón que pode ser especificada e precisada con extremo detalle nun amplo abano de reformas, orientacións para a acción e pautas de mellora en diversos ámbitos clave do noso sistema democrático de autogoberno.

A efectos de irmos concretando o que supón a interpretación federal da autonomía que aquí propoñemos á reflexión do eventual lector ou lectora, unha primeira distinción resulta de todo punto necesaria entre *federación* e *federalismo*. A *federación* é un sistema político, un específico deseño institucional, un tipo de Estado que articula constitucionalmente (en España, historicamente, «a Federal») diversas entidades de autogoberno e goberno compartido con competencias de seu, construíndo unha Unión federal. O *federalismo*, pola súa banda, é un concepto máis amplo, un ideal político, unha aspiración, se se quere unha «causa» que postula a defensa e promoción activa da Federación como forma máis acaída de goberno para sociedades complexas, pero tamén como estilo e cultura políticas. O federalismo incide e conforma as federacións e, á súa vez, as experiencias históricas das diversas unións federais modulan a tradición federal de cada país. O federalismo, xa que logo, posúe unha textura multidimensional, polo que podemos plantexalo como unha específica *lóxica política*, isto é, un modo de comprender e estruturar a vida política, *unha praxe historicamente situada*, un modo construtivo, performativo, como xa dixemos, e non meramente expresivo, de facer política democrática en contextos caracterizados pola diversidade que atinxe a moi diferentes aspectos e niveis tanto a respecto da acción como das institucións.

Unha importante consecuencia desta primeira distinción é que, con ela, se evita o reduccionismo formalista do federalismo á federación. O federalismo non é unha estrutura senón un *proceso* político aberto, complexo, de imposible cristalización definitiva nun arranxo constitucional ou estatutario pechado dunha vez para sempre. O federalismo, como *lóxica política*, incorpora pero á vez transcende o deseño institucional dun sistema político federal. Por esta razón, a imposibilidade de reforma constitucional ou estatutaria por mor dunha conxuntural correlación de forzas desfavorable, sendo mesmo imprescindibles unha e outra no seu momento, non debe promover o esquecemento do legado federal, a clausura da historia do pensamento e da vizosa experiencia internacional dispoñible, nin impedir a implementación onde se poida da *lóxica política* federalista, retrasando *sine die* a iniciativa, a experimentación, as reformas e o inaprazable debate público correspondente. Esta perspectiva procesual e evolutiva, frecuente na ciencia política do federalismo, enxerga unha visión do cambio institucional endógeno, gradual e progresivo que desbota igualmente tanto a obsesión polo «peche do

sistema», como a quimérica «blindaxe competencial», a febre regulamentista nos textos constitucionais ou estatutarios, a multiplicación dos recursos, a xudicialización paralizante que desemboca, por cabo, nunha sorte do que se adoita chamar na doutrina un «Estado federal xurisdiccional». De feito, na política comparada do federalismo pode observarse con claridade que moitas modificacións dos sistemas federais non se realizan xeralmente mediante grandes transformacións estruturais, reformas de amplo alento ou requintadas precisións dos textos constitucionais e estatutarios, senón de cambios menores, implícitos e moitas veces *ad hoc*: negociacións, interpretacións, acordos parciais, mesmo «omisións» constitucionais. A experiencia comparada das federacións atópase inzada de toda unha morea de «cambios constitucionais sen reforma constitucional», de «silencios constitucionais», de «silencios acordados» etc.

As eventuais transformacións, estratexias e posibilidades de reforma abertas pola aplicación desta concepción do federalismo como *lóxica política*, despréganse en múltiples niveis, algúns reiteradamente desatendidos, mesmo insospeitados, por unha perspectiva formalista que tende a esquecer os gromos e espazos de *federalidade* xa operantes por detrás dos actuais deseños institucionais, dos arranxos competenciais e do exercicio cotián do autogoberno. A óptica formal/estrutural non serve para dar conta, en definitiva, da *federalización* como un proceso histórico dotado dunha base sólida a resultas do proceso de institucionalización da autonomía, pero tamén contestado, disputado e certamente aínda en precario no noso país. Esta ambiciosa *lóxica política* federalista, afecta dun xeito ou doutro e achega propostas e suxestións de moito interese que, sen ánimo exhaustivo, podemos sintetizar nas seguintes dimensións: 1) a historia, 2) o estilo político, 3) a teoría política, 4) o deseño institucional, 5) a calidade da democracia, 6) a idea de nación e 7) a cultura política. Analicemos moi brevemente cada dunha destas *facianas de federalidade* desde a perspectiva do impulso reformador da Autonomía de Galicia.

En primeiro lugar, cómpre lembrar que o federalismo non é un ente abstracto de razón de procedencia allea, senón que posúe *fondas raíces na historia política de Galicia* desde o século XIX. Constitúe unha tradición política galega fundamental, moitas veces silenciada nas narrativas dominantes, sen cuxa influencia non se pode entender o proceso de loita pola construción da identidade nacional do noso país, nin as loitas pola Autonomía, como tampouco a evolución do noso sistema de partidos. Recordemos, por non remontármolos a Sánchez Villamarín e o seu *Centro de Iniciativa para a Nova Organización de Galicia* en Compostela, que a finais do século XIX a dobre militancia dalgúns membros destacados do partido republicano federal na Asociación Rexionalista como Aureliano Pereira, Lamas Carvajal ou Pérez Costales, facilitou a incorporación ao debate entre rexionalistas católico tradicionalistas (Brañas) e liberais (Murguía, *A Cova Céltica*) dos proxectos de reforma republicana e federal do Estado español. Esta confluencia tería a súa achega fundamental nun texto decisivo, moi influente no decurso do nacionalismo galego posterior: o *Proxecto de Constitución ou Pacto Fundamental para o futuro Estado galego*, formulado na Coruña o 24 de maio de 1883 e discutido e votado pola Asemblea Federal de Galicia reunida en Lugo o 2 de xullo de 1887. Este herdo non foi decisivo soamente por mor da introdución do ideal federal no galeguismo histórico, senón tamén polo alento



Segundo Moreno Barcia, un dos redactores do *Proxecto de Constitución ou Pacto Fundamental para o futuro Estado galego*, formulado na Coruña en 1883. (Fondo Gran Enciclopedia Galega))

popular que o acompañou, atento ás demandas do campesiñado galego e da nacente clase traballadora, defensor apaixonado do anticaciquismo e a reforma democrático-republicana, fronte ao «turno vergoñento» dos partidos da Restauración. Pero a influencia do federalismo sobre o galeguismo histórico non se limitou ao século XIX, senón que se atopa omnipresente desde comezos do século XX. Xa se albisca no ideal federal de «Autonomía para Galicia» (Liga Gallega da Coruña, 1898) e, posteriormente, na postulación dunha *Federación ibérica* ou *Federación hespañola* (Anton Villar Ponte, Lois Porteiro) que callaría, por cabo, na Asemblea de Lugo de 1918, onde se postulou abertamente un Estado galego dotado dun Parlamento con competencias de seu moi amplas. Sen este herdo histórico non se entenderían os programas nacionalistas da época republicana que defendían unha «República española que leve consigo a autonomía do Estado galego», nin á redacción do anteproxecto de Estatuto para Galicia de 1931: «A Galiza é un Estado libre dentro da República Federal Española». A Constitución da II República de 1931 trasladaría este capital ideolóxico cara ao concepto de Autonomía ao proceso constituínte, remanecendo así e todo a nivel programático a arela federalista do nacionalismo galego. «Somos, pois, federalistas» escribirá Castelao no *Sempre en Galiza*, pois «a fórmula federalista sempre conduciu á paz interior dos Estados plurinacionais». Este ideal federalista, desbotado pola Constitución do 1931 e o seu «Estado integral», esmagado pola ditadura franquista, alentaría a partir dos anos cincuenta no pensamento federal-europeísta de Lugrís, de Ramón Piñeiro e o grupo Galaxia, en Xosé Luis Franco Grande, en Isaac Díaz Pardo e outros. Atópase presente nos proxectos iniciais da minuta constitucional, como pode constatarase no anteproxecto publicado no *Boletín Oficial de las Cortes* o 5 de xaneiro de 1978 de fasquía netamente federal. En Galicia, esta tradición federalista tamén agromou, mesmo unha vez aprobada a Constitución do 1978, na primeira proposta estatutaria como «Autonomía federable» da Comisión de Estudos Galegos do Partido Comunista de Galicia do 28 de agosto de 1979.

En segundo lugar, o federalismo é portador doutra achega de relevo para unha interpretación máis cabal da Autonomía de Galicia que a ofrecida polo rexionalismo ou polo soberanismo: é máis que unha idea ou un ideal, é unha maneira diferente de entender a vida política, configúrase como un específico *estilo político*. Acubilla nunha mesma síntese forma e contido, de xeito inseparable, mediante recursos retóricos, estéticos e políticos *performativos*. A cerna deste estilo resulta debedora dunha antiga tradición histórica que se decanta na propia etimoloxía federal: *foedus* (pacto), en efecto, pero tamén *fides* (confianza). Isto é: unha maneira específica de facer política mediante diálogo, acordos e pactos revisables entre iguais, que modula a indispensable produción política de maiorías con respecto ás minorías, e xera recoñecemento e respecto mutuo ao fío do *pacta sunt servanda*. Velaí a orixe, á súa vez, da segunda dimensión mencionada: a produción política da confianza democrática; confianza *non focalizada*, non clientelar, isto é, moi diferente daqueloutra baseada na relación vertical personalizada de supeditación clientelar patrón/cliente mediante o intercambio directo (desideoloxizado, non mediado por proxectos, ideas ou valores) de votos por «favores» (que non dereitos). Velaí o propio do federalismo neste ámbito: xerar confianza cívico democrática multinivel nos outros concidadáns, cemento indispensable da acción colectiva e a mobilización, e nas institucións democráticas e as súas regras de xogo acordadas (e paralela desconfianza democrática e vixilancia —*accountability*— sobre eventuais corruptelas das elites políticas e económicas).

Este *estilo político*, baseado na negociación e o pacto, así como na xénese política da confianza

democrática en ámbitos autónomos superpostos, non centralizados, reforza a devandita concepción evolutiva das federacións como procesos abertos, renegociables, de imposible sutura por definición, en suma, un *federalismo adaptativo*. Unha visión dinámica e fluída no canto da concepción estrutural da federación, baseada na distribución competencial estática, precisada mediante conflitos sucesivos en vía xudicial, desincentivadora da negociación e a procura de acordos, mediante proliferación de recursos e unha patolóxica xudicialización do sistema. A política comparada é dabondo concluínte a este respecto: as federacións máis sólidas non adoitan estar «en equilibrio», os cambios non se producen dramaticamente moi de tarde en tarde, senón mediante moito máis micro-políticos e sutís mecanismos evolutivos: variación (resultado da experiencia, aprendizaxe e innovación en políticas públicas, administración e lexislación do autogoberno), selección (marxinación de arranxos institucionais ou políticas disfuncionais), e reforzo (das pautas máis idóneas e acaídas para o desbloqueo dos acordos). A política comparada das Unións federais amosa con claridade que non resulta preciso agardar polos amplos consensos para realizar reformas estruturais, pois a afanosa procura dos mesmos incentiva o uso estratéxico da unanimidade ou o consenso e multiplica o número de *veto players* no sistema, senón irmos introducindo microacordos menos ambiciosos, máis informais, pero que permiten renegociar, experimentar, e avanzar paseniño no autogoberno e o goberno compartido.

O estilo político do federalismo sitúase, así, nas antípodas do *estilo populista da polarización*, cada día máis dominante, que non soamente constrúe identidades blindadas ou excluínates e potencia unha cega actitude partisanista cara a «os nosos», senón que deslexitima o oponente, xeneraliza a desconfianza nos outros partidos e nas institucións democráticas, adopta o insulto, a mentira e as maneiras brutais como arma política ordinaria e promove a violencia como recurso ordinario.

En terceiro lugar, o federalismo marca unha diferenza fundamental no pensamento democrático: posúe unha *teoría política* de seu, un *thinking federal* que desbota de xeito radical o *fetichismo da soberanía*, os seus argumentos e o seu vocabulario. Unha Unión federal é, en rigor, un *Estado sen soberano*, pois a soberanía, por definición, fai o poder político innegociable. O federalismo prescinde da visión piramidal, transcendente do poder. Na súa perspectiva non hai lugar teórico para poder ilimitado, indivisible ou indelegable algún. Nesta visión todo poder político é, por mor da súa natureza pactada, limitado, divisible, delegable. Por iso abandona o falso debate sobre o mero traslado dos atributos exorbitantes da soberanía do rei ao pobo ou a nación. Procede a eliminar a imaxinería política vertical da pirámide, no canto de limitarse a substituír o titular do seu cumio. O federalismo postula unha teoría política da horizontalidade, da distribución competencial, en rede; fronte á imaxe vertical da xerarquía aposta por mecanismos de *coordinación non xerárquica*. Por iso, desde Madison, desprega unha linguaxe de «soberanía compartida», de «soberanía dividida» etc. porque se salienta o feito de que sobre todo poder político democrático nun Estado composto gravita unha dobre limitación que volve obsoleto o emprego do vocabulario da teoloxía política secularizada (a omnipotencia divina transformada en poder terreal ilimitado: *potestas absoluta dei*). A saber: a limitación do Estado constitucional e de dereito coa súa división horizontal de poderes, reforzado pola división vertical de poderes entre a Unión e os Estados membros, unha «República composta», un Estado de Estados.

Pero isto implica, aquí e agora, para nós, un cambio de rexistro teórico de extraordinario relevo no que se refire á relación entre Estado, Pobo e Nación en Galicia, en España e en Europa. O pensamento federal desfáise da ilusión solipsista da «independencia» e constrúese como a súa antítese:

unha teoría política da *interdependencia* democrática, desde o acordo, o respecto mutuo e a solidariedade. Prescinde tamén, polas mesmas razóns, do principio da «autodeterminación» unilateral, quer desde o Estado contra arranxos supraestatais (Unión Europea), quer contra o Estado desde nacións interiores. Enxerga, pola contra, unha visión alternativa de *codeterminación* democrática, pactada e revisable entre iguais, a convivencia plural nunha *polis* complexa como fórmula superior ética e politicamente a pobos/nacións homoxéneos con cadanseu Estado, ao servizo da súa respectiva maioría, dos seus intereses económicos e da súa cultura. A obsesión pola correspondencia monoteísta (un) Estado-(un) Pobo-(unha) Nación apunta de xeito fatal cara a un Estado *nacionalizador*, homoxeneizador e irrespectuoso co pluralismo das minorías internas.

En cuarto lugar, e como corolario do mencionado no último apartado, o federalismo ten como sinal de identidade promover *fórmulas de goberno multinivel ou multicéntricas*, da man dunha síntese de sólido autogoberno, para as unidades federadas, e o goberno compartido en materias de interese común. Agora ben, desde a óptica federal, como xa temos apuntado, as institucións e os seus dispositivos non son meramente *expresivas* de intereses e identidades previas. As institucións federais articulan, superpoñen e por cabo xeran e reformulan os intereses e as identidades en presenza por mor do seu valor *ontolóxico*, creativo, performativo. Tampouco isto constitúe unha bretemosa teorización academicista: o goberno multinivel tradúcese nunha visión política que reborda con amplitude o ámbito estatal, constrúe identidades colectivas a nivel europeo, estatal e de comunidade autónoma. Nin a Europa, nin a España, nin a Galicia da actualidade poden entenderse de xeito cabal senón como o resultado provisorio do proceso de interacción entre actores e institucións entre os tres devanditos niveis.

En efecto, o federalismo é, ante todo, *européista*, pois federal foi, desde Spinelli e Ursula Hirschmann en diante, o impulso sobranceiro creador da Unión Europea. Érguese fronte á visión *funcionalista*, que defende un proxecto economicista, empobrecido de Europa como Mercado (na súa versión última neoliberal, desregulado, asocial), auspiciando un «xigante económico, un anano político». Pero tamén fronte á visión *intergubernamental*, obsesionada co mantemento e a recuperación da mitificada «soberanía» dos Estados membros, amagando sempre a saída fronte á voz e a lealdade no proxecto común. A visión federal aposta por máis Europa, pero non calquera: o seu lema é máis política, isto é, máis democracia, máis Parlamento e máis cidadanía europeos, engadindo unha especial énfase na solidariedade interna e externa dunha *Europa Social*. Esta perspectiva federalizante da Autonomía galega no contexto da Unión Europea, non constitúe unha mera retórica baleira: implicaría actuacións ben concretas, por exemplo, potenciar na administración do Parlamento de Galicia un ámbito institucionalizado, integrado por técnicos especialistas en asuntos europeos que asistiran e no que se implicara aos deputados no mecanismo da alerta temperá, ou nos traballos das diferentes comisións en asuntos regulados pola UE, coordinándose cos parlamentarios europeos das diferentes forzas políticas galegas e informando á opinión pública das decisións multinivel que afecten a Galicia, así como a posición do goberno autónomo nas mesmas. A Europa federal non está aló en Bruxelas, constitúe aquí e agora *o noso sistema político democrático*.

Pero o Federalismo é ademais, cómpre non esquecerlo nunca, *municipalista*; o seu deseño institucional parte dunha base nidia: a presenza de fortes gobernos locais, non meras «administracións» municipais. O *principio de subsidiariedade*, a perentoria necesidade de achegar os procesos de toma

de decisións ao ámbito máis próximo á cidadanía, veta calquera novo ou vello centralismo de Estado ou de Comunidade Autónoma. De feito, a centralidade do poder local é considerada polos clásicos como *the federal bias*, o sinal de identidade federal por excelencia. O ámbito de decisión política democrática a nivel de concello resulta capital para todo deseño federal: velaí as *afinidades electivas entre o federalismo e o novo municipalismo*, o reforzamento do goberno local da man da suficiencia financeira, a corresponsabilidade fiscal, a participación cidadá e a inclusión social e política. O municipalismo federalista é autonomista, que pensa en Galicia desde *a rede das cidades*, precisada máis que nunca de coordinación mesmo informal máis alá das Provincias, enfróntase criticamente, por principio, co tan agradecido como enganoso clientelismo ou populismo localistas.

E o federalismo defende, xa que logo, a articulación multinivel do Estado desde o difícil, tenso pero creativo equilibrio entre autogoberno e goberno compartido. Unha visión que permite tanto a resposta diversificada a preferencias de electorados distintos e necesidades diferentes en cada comunidade, canto á experimentación lexislativa, así como a implementación e xestión de políticas públicas, a pluralidade e a innovación nas respostas aos problemas. O federalismo configúrase, como din os clásicos, como un permanente «seminario de goberno», como un laboratorio de laboratorios de experimentación política. Por iso a diversidade nas políticas públicas constitúe un elemento central do deseño federal, tanto como a redefinición competencial. Ambas as dúas tradúcense no feito de que toda federación resulta, por natureza, *asimétrica*: diferentes problemas, axendas e políticas públicas, diversos ensaios institucionais.

Agora ben, cómpre precisarmos que esta articulación multinivel de autogoberno e goberno compartido non se traduce, en contra do asumido polos discursos dominantes en España e en Galicia, nin na chamada «cogobernanza» nin na exclusividade de mecanismos de índole «cooperativa». En primeiro lugar, o federalismo postula un *goberno* multinivel que non unha *gobernanza multinivel*, isto é, non prescinde dos mecanismos democráticos de toma de decisións e de control das mesmas mediante a responsabilidade e a rendición de contas, non hipertrofia o consenso de tal xeito que se dilúa a dialéctica goberno/oposición. Cómpre deixar ben claro que o goberno mediante pacto e negociación, a xeración de confianza na perspectiva federal, non dissolve o pluralismo político, a necesidade de alternativas, a competición e o irrenunciable agonismo democrático. En segundo lugar, e moi vencellado co anterior, o deseño federal incorpora mecanismos cooperativos entre os diversos niveis, estatal, autonómico e municipal, pero *non* se reduce exclusivamente a eles, como pretende o chamado *federalismo cooperativo*. O federalismo incorpora multitude de institucións e dispositivos de *coordinación non xerárquica*, pero non se limita á toma multilateral de decisións consensuais, que pode resultar centralista, pois reforza a posición xerárquica do goberno central, devén burocrática ao multiplicar os formatos institucionalizados de cooperación. E, por cabo, resulta tamén ineficiente, ao favorecer os atrancos do que se ten chamado, no debate federal alemán, as «trampas da decisión conxunta».

En quinto lugar, unha interpretación federalista de Autonomía de Galicia reclama dirixir a nosa ollada crítica sobre a *calidade democrática do autogoberno*. O federalismo ten como obxectivo, cómpre subliñalo con énfase, a mellora da democracia en todos os seus niveis, a súa orixe foi precisamente a necesidade de facilitar «unha república nun gran país». Así, a Unión federal deséñase como un sistema democrático complexo e perfeccionado, que achega os procesos de toma de decisión á cidadanía

Celebración do 50 aniversario do plebiscito do Estatuto de 1936, na que intervén Bibiano F. Osorio-Tafall, antigo presidente do Comité Central de Autonomía. (Fondo gráfico do Parlamento de Galicia)



e facilita a transparencia, o control e a rendición de contas, a loita contra o clientelismo e a corrupción e a participación política multinivel. Non só se trata de descentralización e recoñecemento, o reforzo da democracia en escenarios complexos, no seu sentido máis exixente, constitúe a cerna do federalismo como lóxica política específica.

Por iso resulta capital non desatender o nexo interno e conceptual entre a tradición federal e a republicana, e por varios motivos. En primeiro lugar, porque o republicanismo valora a dimensión política colectiva de modo radicalmente diferente a como o fan as tradicións liberais ou as nacionalistas. Nin ignora a dimensión comunitaria nacional da man dun individualismo posesivo e insolidario, que abre a fiestra á reentrada acrítica e disfrazada da nación baixo as roupaxes do «patriotismo cívico» ou o «patriotismo constitucional» nin mistifica a nación como comunidade substancial que demanda unha adhesión dogmática e autoevidente a unha identidade, historia e cultura fosilizadas. Pola contra, a visión federal considera imprescindible, por unha parte, a dimensión comunitaria como un cemento común previo, un fundamento necesario do «nosoutros», fonte vital de vínculos compartidos. É dicir, a dimensión nacional, como imos ver de contado, resulta considerada como unha *condición necesaria pero non suficiente*, xamais como unha esencia intocable que fala por si mesma, como un punto de chegada intocable, senón como punto de partida dun debate público inaprazable; como obra aberta en re-construción permanente, non como un dato previo indiscutible, máis ben como o resultado provisorio dun traballo colectivo democrático, inclusivo e pluralista, diverxente, mesmo conflictivo que rearticula democraticamente a relación entre Estado, Pobo e Nación, mediante exixentes procesos de descentralización sistemática e de negociación, acordo e inclusión entre iguais.

En segundo lugar, o federalismo non se esgota, dicíamos, nos ámbitos da descentralización e o recoñecemento da diversidade, é portador, tamén, dunha concepción moi requintada da democracia, debedora da súa pertenza á vella tradición republicana. Esta concepción obriga a atender criticamente a Autonomía política desde un ideal de *ciudadanía* en sentido forte, activa e non meramente delegativa, e isto tanto no que atinxe á representación política, canto ás decisivas e moi descoidadas dimensións participativas, deliberativas e inclusivas da democracia. No que se refire a representación, a tradición federal pon o acento tanto nos límites do poder político —as fronteiras democráticas do decidible, en definitiva— mediante o Estado constitucional sen soberano, como na calidade dos procesos de intermediación de intereses. No primeiro aspecto, o federalismo histórico insiste desde as súas orixes —en USA (*O Federalista*), en España (os proxectos constitucionais de Pi i Margall, Vallés i Ribot ou Aureliano Pereira, Moreno Barcia e Pérez Costales), ou en Europa (federal foi o pulo para o Proxecto da Constitución europea nos anos 2003/4, cumio da mobilización política na historia da Unión, recuperada en parte no vixente Tratado de Lisboa)— no valor imprescindible e superior da Constitución, tanto pola súa índole de pacto de distribución competencial entre as unidades federadas, canto pola súa garantía dos dereitos e liberdades cívicas. O propio do federalismo é estender este concepto de norma fundamental da man de dúas ideas: 1) a *Constitución complexa* (Constitución da Unión máis constitucións ou estatutos das comunidades federadas: bloque de constitucionalidade); e 2) o *Poder co-constituínte* entre a Federación e os Estados, de tal xeito que estes se atopen implicados na xénese constitucional, participen na súa Reforma e se integren mediante mecanismos diversos no Tribunal Constitucional.

No segundo aspecto, ao fío dos seus moi exixentes requirimentos de cidadanía, o federalismo presta a súa atención ás eivas que deturpan as «eleccións libres e competitivas» en sociedades desiguais: o déficit sistemático de información non manipulada; o voto clientelar baseado no intercambio directo de votos por favores, que deturpa a competición entre proxectos políticos e ideoloxías alternativas; as dificultades de acceso á axenda pública, que deixan fóra da oferta política multitude de intereses, identidades e valores etc.

Aínda máis, a idea da Comunidade como un proceso aberto e plural implica a súa consideración, para o republicanismo federal, como un ámbito irrestricto de participación e discusión pública, como un obxectivo prioritario fronte a eventuais mecanismos elitistas de representación semiótica que, tomando a parte polo todo, alentan que minorías dominantes falen pola enteira comunidade, o cal reenvía directamente, á súa vez, aos procesos de deliberación sobre as bases comunitarias herdadas, pois a selección de variantes lingüísticas, mitos, narrativas históricas e complexos mítico-simbólicos non é neutral, unhas e outros están ateigados de decisións políticas de filtrado e selección, de memoria e esquecemento. Por esa razón tanto as políticas e os estándares lingüísticos amparados polas institucións, como os «proxectos de país» e as súas metas económicas, sociais e de xustiza teñen que ser sometidas, por riba da irrenunciábel regra de decisión das maiorías, a debate público, participativo e inclusivo de todas as voces.

Unha lectura federal da Autonomía de Galicia subliña, ademais, outra conexión interna e conceptual máis: entre dereitos e democracia. Nesta perspectiva, no que atinxe aos dereitos colectivos de autogoberno, os destinatarios dos mesmos soamente poden adquirir autonomía plena como comunidade na medida en que poidan autocomprenderse como coautores das decisións e institucións

que as regulan. Esa é a razón pola que a Autonomía política de Galicia como dereito colectivo está intimamente vinculada á autonomía pública e á calidade democrática do escenario político no que se dilucidan, mediante representación, participación e deliberación, non só os diversos intereses en presenza, tamén os criterios definidores da identidade nacional para o recoñecemento e os alicerces do autogoberno. En suma: os dereitos e o exercicio de autogoberno só resultan posibles democraticamente se os membros da comunidade debaten, articulan e precisan en *foros públicos* exentos de coacción e de información manipulada, as aspiracións, as demandas, a fasquía mesma dos contidos da identidade nacional-comunitaria. Por iso diciamos que na perspectiva do federalismo, a política democrática é construtiva, autotélica, non meramente instrumental, aspira a unha *politique politisante* moito máis exixente que a liberal, falsamente expresiva de intereses dados de antemán, apoucada *politique politisée*. A deturpación destes ámbitos participativos e deliberativos eiva de xeito irreparable o escenario mesmo no que se ventila a loita pola hexemonía, a dirección intelectual e política do autogoberno do país.

Pero o herdo republicano democrático do federalismo reclama, ademais, outro requirimento capital: a *igualdade* nas súas diversas dimensións: de clase, de xénero, de territorio etc. sen cuxa presenza a democracia resulta, por excluínte, unha mera caricatura. O federalismo, de Altusio a Spinelli, pasando por Madison, naceu para o apoio mutuo, para a «a comunicación mutua daquilo que resulta necesario para o consorcio da vida social e común proveito de cada un e de todos», como xa pode lerse na *Política* (1610), para cimentar o que unha confederación ou un mosaico de Estados independentes non son quen de garantir: a *solidariedade interterritorial*. Razón esta pola que a suficiencia financeira, a igualdade e a corresponsabilidade fiscal propias dunha Unión federal constitúen a antítese de fórmulas insolidarias de «cupos» ou «concertos», debedoras dunha moi diferente lóxica «confederal», é dicir: soberanista.

Nesta perspectiva, o federalismo reformula a Autonomía achegando un núcleo duro igualitarista, *redistributivo* entre clases e nacións, entre individuos e territorios, entre homes e mulleres, entre vellas e novas xeracións, entre propios e alleos. Configúrase, por cabo, na dimensión multinivel das Comunidades Autónomas, o Estado e a Unión Europea, non como unha competición neoliberal de recortes e desregulación, de nivelación por abaixo (en salarios, dereitos, recoñecemento), e de *dumping* fiscal entre territorios, que obriga os cidadáns, no mellor dos casos, a «votar cos pés», senón como substantivo *federalismo de benestar*. Isto tradúcese nunha visión do autogoberno de Galicia con requirimentos ben exixentes de cidadanía: a Sanidade Pública, a Educación Pública, o acceso a unha vivenda digna ou as rendas de inserción contra a pobreza non constitúen un mero adobío ou complemento ao abeiro de eventuais políticas públicas, senón a substancia mesma da Autonomía, sen as que esta última sería un proxecto político eivado de raíz.

En sexto lugar, e por mor de todo o argüído ata agora, o federalismo non se limita a fornecer unha específica forma de Estado, a Unión federal. Ler a Autonomía de Galicia en clave federal implica atender tamén á súa singular idea de *nación*. Nin desleixo pola Comunidade en aras dun suposto patriotismo cívico, nin comunitarismo esencialista e homoxeneizador: desde a perspectiva federal postúlase unha, con todo rigor e en absoluto paradoxal, *idea non nacionalista de nación*.

O concepto federal de nación elabórase, a partir da súa xa argumentada valoración como *condición necesaria pero non suficiente da democracia*. Por unha parte, mantense a centralidade crítica da Co-

munidade como punto de partida, como alternativa ao nacionalismo de Estado encuberto baixo a capa do «patriotismo constitucional». Por outra, distancíase dos nacionalismos soberanistas, desde o Estado ou contra o Estado, que postulan unha concepción en exceso substancial, homoxénea ou pechada da identidade colectiva. Para o federalismo, a Nación constitúe un dos fundamentos irrenunciáveis da democracia, o necesario complemento democrático do «eu» polo «nosoutros», pero rexeita a perspectiva monista e soberanista que vincula teimosamente Estado e Nación. E iso, cómpre insistirmos, tanto na versión do Estado-nación (o principio do *Estado Nacional*) —«cada Estado, cadansúa Nación»—, como na súa versión especular, sostida polos nacionalismos interiores contra o Estado (o principio das *Nacionalidades*) —«cada Nación, cadanseu Estado»—. A razón deste rexeitamento por parte do federalismo é dobre: porque impide pensar ao acubillo democrático, pactado e solidario de varias nacións no seo dun mesmo sistema político, pero tamén porque a énfase na correspondencia entre Estado e Nación tradúcese as máis das veces na deriva, diciamos antes, cara a un *Estado nacionalizador*, engadiremos agora: etnocrático; isto é, ao servizo eminente dos intereses económicos, políticos, culturais e lingüísticos dos membros da nación maioritaria e un intolerable desprezo das minorías internas.

O federalismo propón unha idea de nación como proceso aberto de construción dunha comunidade plural, onde a dimensión compartida non afoga na febril procura da homoxeneidade substancial do idéntico, na multiplicidade de voces, de identidades, de linguas e de culturas que coexisten en todo territorio por pequeno que sexa. Esta perspectiva permite, por unha parte, considerar a nación en toda a súa complexidade, como un dos fundamentos irrenunciáveis da democracia, o que se traduce tanto en lexitimar as demandas de autogoberno, como as políticas proteccionistas no contexto da globalización neoliberal como a excepción cultural (diversidade cultural) ou a normalización lingüística das linguas minorizadas. Pero por outra parte, facilita a crítica do esencialísimo, da obsesión coa pureza prístina, da dinámica exacerbada do nós/eles, propio/alieno. Enxerga unha defensa implacable do pluralismo, da mestizaxe e a consideración non conservacionista, museística e defensiva, tristemente monódica, a prol dunha máis deliberativa e inclusiva perspectiva polifónica da nación.

O federalismo, como temos visto, reformula democraticamente a conexión política clásica monista entre Estado, Pobo e Nación. Distanciado a un tempo tanto da santificación como da fuxida teórico-política da nación, o federalismo achega unha propia perspectiva, nin nacionalista nin antinacionalista. O seu rexistro político-discursivo é outro: insire a dimensión da cidadanía activa na cerna da construción negociada das unións federais, prescinde do vocabulario exorbitante da soberanía e alenta o agromar dunha idea de nación plural, non substancial nin homoxénea. Por iso desbota a falaz dicotomía «nacionalismo étnico»/«patriotismo cívico» ou «constitucional», porque toda nación articula historicamente de xeito moi dispar, e con diferentes traxectorias, elementos cívico-democráticos con compoñentes étnico-culturais. Abonda botar unha ollada á Constitución española para comprobarmos esta síntese de dereitos individuais, políticos e colectivos (autonomía) debedores do Estado social e democrático de dereito, con elementos histórico-culturais como a Monarquía, considerada como garantía da «indisoluble unidade da nación española» e titular da xefatura suprema do exército, ou o estatuto privilexiado garantido para a relixión católica. E paralelamente, abonda detérmonos un chisco na evolución da Autonomía de Galicia nestes corenta anos, para comprobar a complexa urda de desenvolvementos e debates entrecruzados sobre o estado do benestar

(sanidade, educación), mesturados con conflitos abertos en derredor das políticas culturais, históricas, lingüísticas ou medioambientais.

O concepto federal de nación fai posible conciliar no soamente autogoberno e goberno compartido, senón a mutuamente moito máis beneficiosa combinación cultural, económica e política de *unidade e diversidade* no seo dun mesmo sistema político. Isto é a construción de identidades nacionais non pechadas nin excluíntes senón plurais e superpostas, solapadas. Fai pensable e desexable —tamén inevitablemente conflictivo— non só un Estado composto, o «Estado español» como un Estado de Estados, senón tamén «España» como *unha Nación plural de Nacións plurais*. O federalismo permite pensar con total coherencia e democraticamente, a un tempo, a España e a Galicia como nacións, é dicir como proxectos estreitamente relacionados, solapados e contestados de construción nacional. Isto sintoniza, polo demais, co sentimento nacional dos galegos e as galegas, reiteradamente resaltado polos máis solventes estudos de opinión do CIS ou o Observatorio Político Autonómico do Equipo de Investigacións Políticas da USC. Uns e outros amosan con rotundidade tanto a fortaleza da identidade colectiva galega como o carácter minoritario na nosa terra das identificacións excluíntes (soamente español: 5-6 %, soamente galego: 4-5 %), así como o predominio absoluto das identidades compartidas (tan español como galego: 64-65 %, Máis galego que español: 17-18 %)

Finalmente, en sétimo lugar, como vimos sostendo nestas breves paxinas, o federalismo constitúe máis que un deseño institucional, resulta portador dunha complexa lóxica política. Pois ben, para completar todo o alcance que implica unha interpretación federal da Autonomía de Galicia cómpre subliñar que leva canda si tamén unha *cultura política* de seu. Isto é: ademais de posuír un estilo político propio e unha teoría política orixinal, o federalismo fornece unha específica dotación de sentido político da man dun soporte interpretativo tanto *cognitivo* como *actitudinal*. Esta cultura política interactúa coas políticas públicas e os deseños institucionais do Estado das Autonomías, pero ten a súa propia dinámica, non se xera de modo automatizado, e precisa dunha atenta e coidada análise.

A cultura federal contén e promove, en primeiro lugar, crenzas compartidas, *valores* distintivos; entre eles podemos salientar: o recoñecemento, o respecto mutuo, a tolerancia, o consentimento, a paz, a confianza, a dignidade, a igualdade e a interdependencia. Son estes valores os que cimentan o estilo político de natureza pactista, o deseño institucional de autogoberno e de goberno compartido, así como as identidades nacionais abertas e superpostas na unidade e na diversidade. Nesta orde de cousas, a cultura política do federalismo é unha cultura da *intransitividade*, asume unha concepción do poder inmanente, compartido, derivado, acordado e por definición limitado constitucionalmente para todos os actores. Por iso o *Estado federal é un Estado constitucional sen soberano*. Velaquí outra diferenza capital co soberanismo, pois o vocabulario teolóxico-político da soberanía resulta debedor dunha concepción *transitiva* do poder político, parte da asunción cultural indiscutida de que ten que haber nalgunhas un fundamento prístino, transcendente, impoluto e orixinario, e xa que logo ilimitado, sexa o Estado, o Pobo ou a Nación. Trátase, como se ve, de imaxes políticas ben distintas: a metáfora piramidal do poder, xerárquica, vertical e a metáfora horizontal, competencial, en rede. E ben sabemos que as metáforas constitúen, conxuntamente cos marcos interpretativos e a retórica, un factor fundamental no debate entre vocabularios e ideais políticos alternativos.

Pero ademais de valores, a cultura política federal consiste en *actitudes, predisposicións e capacidades cívicas* específicas e acaídas para sistemas políticos complexos. Achega unha decisiva bagaxe actitu-

dinal que permite a orientación en ámbitos institucionais complexos e multinivel. Entre estas predisposicións cómpre mencionar, entre outras, a capacidade de atribución de responsabilidades entre os distintos niveis de Goberno: autónomo, central, Unión europea; o acordo sobre os límites do tolerable na actuación dos diferentes niveis de decisión en caso de invasión competencial; a asimilación da experimentación, iniciativa e diversidade das políticas públicas nos diversos ámbitos territoriais; finalmente, a tolerancia e respecto ao pluralismo cultural, lingüístico e nacional, así como un *habitus* federativo de acomodación de identidades, culturas e lealdades superpostas.

Por último, a cultura federal comporta un distintivo *réxime emocional*. O cerebro político, non procesa soamente intereses, valores ou principios, é tamén un cerebro emocional, e os sentimentos e paixóns están omnipresentes na vida política. Pois ben, a cultura federal é portadora canda aos valores, actitudes e disposicións, dun conxunto específico de *emocións* que resultan inseparables tanto da construción de identidades nacionais compatibles e superpostas, canto para a navegación nas complexidades do goberno multinivel. A visión estrutural do federalismo, en clave xurídica ou politolóxica, non soamente resulta desaxeitada porque, como vimos, ao estar centrada nos mecanismos de distribución e garantía dos ámbitos competenciais, impide dar conta da natureza evolutiva da federación como aberto e continxente *proceso de federalización*. Parte, ademais, dunha insostible asunción *hiperracionalista* na que soamente contan os intereses e as preferencias dos actores, desatendendo os seus sentimentos, emocións, a súas «paixóns políticas», elementos claves tamén en todos os procesos de acordo e negociación. As emocións non son patrimonio exclusivo, como se adoita asumir, dos nacionalismos ou os populismos. Se unha das claves da *federalidade* é a produción política da confianza mediante pactos, un réxime emocional acaído a unha tal perspectiva resulta de todo punto imprescindible. O federalismo precisa o cultivo de emocións positivas como a *empatía*, a fraternidade, o entusiasmo e a solidariedade, en contraposición a outras, máis negativas e quizais máis mobilizadoras, como o *resentimento*, a xenreira, a ira ou o desprezo, dominantes hoxe e sempre nos populismos de dereita. Nútrese dun *altruísmo condicional* baseado na mutualidade, na reciprocidade e este réxime emocional faise indispensable para o reforzo do seu deseño institucional e a súa cultura política. Tamén as políticas públicas lingüísticas, culturais, medioambientais e outras, en clave federal, se implementan en clave empática e non por imposición. Incentivan a identificación positiva duns cidadáns con outros, duns territorios con outros como membros individuais e colectivos da mesma comunidade complexa e plural, promovendo o que xa Stuart Mill en 1861 consideraba distintivo do federalismo: «promover a mutua simpatía entre os pobos». Soamente desde o cultivo do réxime emocional empático se pode ampliar o círculo de quen ven sendo «un dos nosos» e alentar a solidariedade interterritorial e o respecto á diferenza. O réxime emotivo do federalismo achéganos, en fin, unha diferenza capitalísima, mesmo unha necesaria terapia democrática fronte ao réxime emocional propio da *polarización afectiva*, cada vez máis estendida da man de populismos varios, que exacerba non só o pechamento apoloxético irracional nun vergoñento «patriotismo de partido», senón as paixóns políticas máis negativas fronte aos adversarios como o desprezo, a ira, o odio ou a xenreira, cunha estratexia amigo/inimigo de deslexitimación, agresión e expulsión do outro (política, cultural, sexual) do espazo público.

En conclusión, a lóxica política do federalismo achéganos un complexo e distintivo abano de ideas, pautas e suxestións, algunhas de moito calado, para a reflexión crítica e a acción en diversas

ordes da vida política democrática. Non se trata de ningunha panacea, pero desde un estilo político baseado no pacto ata un réxime emocional empático, pasando pola idea de goberno multinivel, a atención á calidade da democracia ou un concepto pluralista de nación, temos tentado ensarillar nestas páxinas, sempre a proba de mellor criterio, algúns dos principais argumentos e razóns específicas da lóxica federal. Quizais resulten dalgunha utilidade, tanto para avanzar na indispensable precisión do que o federalismo pode achegarnos arestora, como para alentar a eventual posibilidade de enriquecer en clave federal, mentres agardamos ó Godot das reformas constitucionais, o debate sobre o presente e o futuro da España das Autonomías e, xa que logo, da propia Autonomía de Galicia.

3

A CONSTRUCIÓN POLÍTICA DA AUTONOMÍA GALEGA



Roberto L. Blanco Valdés

Catedrático de Dereito Constitucional
Universidade de Santiago de Compostela

A CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DA AUTONOMÍA GALEGA

O Estatuto de 1936 e a vía galega de acceso á autonomía

Analizar a historia da construción política da Autonomía galega, aínda coa concisión que impón un texto breve, é imposible sen comezar polo principio. E o principio da nosa autonomía, tanto temporal como político, foi sen dúbida a Constitución, que, con altísimo consenso parlamentario e popular, se aprobou, primeiro, pola inmensa maioría das Cortes constituíntes, e, despois, polo pobo español en referendo. A Constitución condicionou, de feito, o inicio do proceso descentralizador, que foi, nun principio, e ata o asinamento dos pactos autonómicos de 1981, o directo resultado da aplicación das previsións contidas na lei fundamental: principalmente as referidas ás vías de acceso á autonomía, á organización institucional das comunidades e á distribución de competencias entre aquelas e o Estado.

O complexo sistema para a descentralización previsto na Constitución, esencial para que Galicia rematase sendo unha das chamadas comunidades *de primeira* ou *vía rápida*, baseábase na previsión de dous procedementos de acceso á autonomía (os dos artigos 143 e 151), que, condicionantes das futuras competencias e da organización dos poderes dos territorios que optasen polo un ou polo outro, se diferenciaba en esencia polas súas respectivas consecuencias. Por unha banda, as provincias limítrofes, con características históricas, culturais e económicas comúns que optasen pola que axiña pasou a coñecerse como *a vía lenta do 143*, veríanse obrigadas a esperar cinco anos como mínimo para procederem a ampliar os seus poderes no eido do artigo 149, que enumeraba as competencias compartidas entre o Estado e as comunidades, dado que inicialmente só poderían recoller nos seus estatutos aquelas materias de competencia autonómica previstas no artigo 148 da norma fundamental. Por outra banda, as futuras comunidades do artigo 143 non tiñan, ademais, asegurada a organización institucional prevista pola Constitución para as do 151. Mentres, aquelas contarían coas dúas vantaxes que ás do artigo 143 non se lles recoñecían: poderían dende o momento mesmo da redacción dos seus estatutos escoller os seus poderes tanto entre as materias do 148 como entre as do 149; e, para elas, establecíase constitucionalmente (art. 152 da CE) unha organización institucional tipo, que consistiría nunha asemblea elixida por sufraxio universal, un consello de goberno con funcións executivas a administrativas e un presidente elixido pola asemblea de entre os seus membros, a quen lle correspondería a dirección do consello de goberno, a suprema representación da comunidade autónoma e a representación ordinaria do Estado na autonomía da que se tratase en cada suposto.

É certo que os territorios que se decidisen pola vía do artigo 151 terían que cumprir unhas condicións moito máis exixentes de consenso político e social para acceder á autonomía que as que escollesen a vía máis doada e sinxela do 143. O *segredo* final do sistema constitucional de acceso á autonomía residía, así e todo, no previsto na disposición transitoria segunda da lei fundamental, que exceptuaba para os territorios que no pasado tivesen plebiscitado proxectos de estatuto de autonomía as referidas exixencias que o artigo 151 fixaba con carácter xeral para os territorios que del quixesen facer uso. No fondo, por máis que a finalidade de tal disposición transitoria non era outra que permitir un acceso privilexiado á autonomía de Cataluña e das tres provincias vascas —os dous únicos territorios que contaban cunha representación nacionalista nas Cortes constituíntes—, Galicia viuse finalmente favorecida por unha vantaxe non prevista para ela, pero da que non podía ser excluída, dada a paráfrase pola que optaron os constituíntes para se referiren, sen os nomear, aos territorios vasco e catalán.

Como noutro lugar teño explicado (Blanco Valdés, 2019: 229-234), o *verdadeiro* esquema de vías de acceso á autonomía que o constituínte decidiu finalmente establecer non pasaba tanto pola diferenza entre as previstas nos artigos 143 e 151, senón precisamente polo xogo que, en relación con eles, se lle atribuíu á mencionada disposición transitoria segunda: a que permitiu a Galicia camiñar cara á autonomía polo mesmo vieiro fixado na Constitución para beneficiar a Cataluña e as tres provincias vascas. De feito, a vía especial, rápida ou plena do artigo 151 introduciuse na nosa lei fundamental coa paradoxal intención de acadar ao mesmo tempo dous diferentes obxectivos: o primeiro, facilitar o acceso privilexiado á autonomía das rexións que poderían evitar as súas duras exixencias mediante a excepción prevista na disposición transitoria segunda precisamente para elas; o segundo, disuadir a todos os demais territorios, para os que aparentemente semellaba estar prevista, de chegaren a utilizala. A vía do 151 —establecida en realidade, polo tanto, non para as provincias que puideren rematar facendo uso dela, senón soamente para as tres rexións que podían acollerse á excepción que lles permitía obviar as súas exixencias— era a vía de acceso á *auténtica* autonomía: aí residía, xustamente, a súa capacidade para distinguir (ou, mellor, discriminar) entre autonomías dunha e doutra clase. ¿Por que? Pois porque tal autenticidade —cómpre destacalo con toda claridade— non dependía tanto do período de cinco anos que as comunidades constituídas pola vía do artigo 143 terían que esperar para ampliar as súas competencias —un período de tempo, ao cabo, ben pequeno— senón do feito de que mentres as comunidades de vía plena ou rápida tiñan garantida a organización institucional propia dos entes territoriais verdadeiramente autónomos (un parlamento, un presidente, un goberno e, aínda que cunha dimensión xurídico-política ben distinta, un tribunal superior de xustiza), sobre as de vía lenta nada fixaba ao respecto a Constitución, o que permitía supoñer que os poderes referidos quedarían limitados ao primeiro grupo de comunidades. Xustamente aí —nun modelo orgánico-institucional *previsto* para unhas autonomías e *non previsto* para as outras, e non nunha limitación competencial que podería superarse co transcurso dun período de tempo visto en termos históricos case irrelevante— residía a clave de arco do sistema descentralizador.

É certo, e ben coñecido, que as cousas remataron por suceder dun xeito ben diferente ao previsto polos constituíntes, cando algunhas forzas políticas andaluzas decidiron de xeito unilateral romper co destino que aqueles atribuíran á súa rexión. Como é certo, e tamén ben coñecido, que o autogo-

berno de Galicia, que entrou pola porta grande da autonomía plena ao quedar incluída na disposición transitoria segunda da Constitución, pois o plebiscito do Estatuto de 1936 non permitía outra solución, tratou logo de rebaixarse sen éxito, nun intento que provocou unha gran mobilización popular contra o coñecido no seu intre como o *Estatuto da aldraxe*. Pero non é este o lugar para entrarmos a fondo en ningunha destas dúas cuestións, sobre as que remito ao lector a obras onde se tratan en profundidade (respectivamente Blanco Valdés, 2014: 190-197, e Villares Paz, 2016: 448-452). Ao cabo, o verdadeiramente relevante foi que o practicamente *non nato* Estatuto galego de 1936 rendeu un último servizo a Galicia moitos anos despois de ter sido plebiscitado ao permitir que o noso territorio accedese á autonomía por unha vía plena sen contar co feito político xustificador de tan claro privilexio: a presenza nacionalista nas Cortes que redactaron a Constitución.

Galicia e as chamadas *nacionalidades históricas*

A aprobación durante a II República do Estatuto de 1936 habería de ter, en todo caso, unha ulterior consecuencia cuxa tradución política convén explicitar para deixar constancia da súa verdadeira dimensión, desfacendo así malos entendidos que hoxe corren por verdades evidentes. Entre estas, destaca unha que comparten non soamente todas as forzas con presenza no Parlamento de Galicia, a práctica totalidade dos xornalistas do país e non poucos xuristas, suxeitos todos que dispoñen de ferramentas para saberen ata que punto están xogando cunha idea que carece en termos xurídico-constitucionais de bases que a sustenten, e que comparten tamén, pola influencia de todos os operadores xurídicos e políticos citados, ducias de miles de galegos: a idea de que a Constitución de 1978 considerou a existencia de tres *nacionalidades históricas*, e que Galicia é, xunto co País Vasco e Cataluña, unha delas. O razoamento para chegar a tal conclusión explícase doadamente: dado que a Constitución fala no seu artigo 2 de nacionalidades e dado que as tres rexións citadas se constituíron en comunidades autónomas pola vía da disposición transitoria segunda, que menciona expresamente os territorios que no pasado tivesen plebiscitado afirmativamente proxectos de estatuto de autonomía, conclúese que eses territorios da transitoria son as nacionalidades do artigo 2, ás que polo seu pasado estatutario se lles atribúe ademais o carácter de históricas. En coherencia con tal razoamento, os estatutos vasco e catalán de 1979 e o galego de 1981 definen con diversas fórmulas os seus respectivos territorios como *nacionalidades* (históricas ou non), o que inicialmente non fixo *a maioría* dos outros estatutos aprobados en España no período transcorrido entre 1981 e 1983, cando, á falta da aprobación dos textos estatutarios das cidades autónomas de Ceuta e de Melilla, se culminou o proceso descentralizador.

Non é preciso ser un gran xurista, malia todo, para constatar a nula base constitucional de tan apurada conclusión. E isto por varias razóns: primeira, porque a nosa lei fundamental soamente menciona as nacionalidades no artigo 2, sen especificar, nin aí nin en ningún outro dos seus preceptos, cales teñen tal condición e sen definir os seus caracteres, o que permitiría deducir cales territorios os reúnen e cales carecen deles; segunda, porque a propia Constitución non menciona en ningunha parte o termo *nacionalidades históricas*, nin existe nesta, polo tanto, base para concluír que teñan tal condición unhas determinadas comunidades e non outras, para alén do feito obvio da existencia da xa aludida presunción, completamente inxustificada *xuridicamente* por máis que se teña xeneralizado ata converterse *politicamente* dende hai moitos anos nun lugar común da vida pública española.



¿Tivo, ao cabo, algún efecto xurídico a inclusión do termo *nacionalidades* no texto da Constitución? Exclusivamente un, en realidade: abriu a posibilidade de as diferentes comunidades poderen autoafirmarse politicamente con total liberdade como *nacionalidades* (históricas ou non) ou como *rexións* nos seus respectivos estatutos. Boa proba delo é que tal posibilidade quedou, como non podería ter sido doutro xeito, nas mans do respectivo lexislador estatuínte, orixinario, ou, se é o caso, de reforma, e, posteriormente, do lexislador orgánico (as Cortes Xerais) na fase de debate e aprobación —ou, eventualmente, de rexeitamento— do texto estatutario saído de cada parlamento rexional.

Xa entre os estatutos aprobados no período posterior á entrada en vigor da nosa lei fundamental (1979-1983), os textos de Andalucía e Valencia —que se engadían aos xa citados do País Vasco, Cataluña e Galicia— definiron os seus respectivos territorios, dun ou doutro xeito, como nacionalidades, feito que refutaba con toda claridade, dende os momentos iniciais do proceso descentralizador, a gratuíta presunción de que aquela natureza podía exclusivamente predicarse das supostas nacionalidades históricas da disposición transitoria segunda da Constitución. «O Pobo Vasco ou Euskal-Herria, como expresión da súa nacionalidade, e para acceder ao seu autogoberno, constitúese en Comunidade Autónoma dentro do Estado español baixo a denominación de Euskadi ou País Vasco [...]»; «Cataluña, como nacionalidade e para acceder ao seu autogoberno, constitúese en Comunidade Autónoma [...]»; «Galicia, como nacionalidade histórica, constitúese en Comunidade Autónoma para acceder ao seu autogoberno»; «Andalucía, como expresión da súa identidade histórica, e no exercicio do dereito ao autogoberno que a Constitución recoñece a toda nacionalidade, constitúese en Comunidade Autónoma [...]»; «O pobo valenciano, historicamente organizado como Reino de Valencia, constitúese en Comunidade Autónoma, dentro da indisoluble unidade da nación es-

Manifestación pro-Autonomía celebrada en Vigo (4 de decembro de 1977), con representantes de todas as forzas políticas e de personalidades independentes (Fondo gráfico *El Correo Gallego*)

pañola, como expresión da súa identidade histórica e no exercicio do dereito ao autogoberno que a Constitución reconece a toda nacionalidade [...]».

Iso dispoñían nos seus títulos preliminares respectivos cinco dos primeiros estatutos aprobados en aplicación das previsións constitucionais en materia de descentralización do Estado. Ben de xeito directo, ao se definiren como *nacionalidades*, ou botando man dunha fórmula indirecta, consistente en afirmar que accedían á autonomía sobre a base do dereito conferido ás nacionalidades no artigo 2 da Constitución, os cinco territorios citados remataban por autotitularse dun xeito común. O termo *nacionalidade* non foi recollido, en claro contraste, por ningún dos restantes estatutos de autonomía que se adoptaron ata que en 1983 se pechou a fase estatuínte.

Pero o que entón non aconteceu nos textos estatutarios orixinais das comunidades poderíamos dicir *non nacionalitarias* produciuse en varios dos diferentes procesos de reforma con posterioridade, reformas que deron lugar a que ás cinco nacionalidades xa citadas viñesen engadirse outras tres máis, en clara demostración de que a dimensión xurídica do termo *nacionalidade* do artigo 2 da Constitución non era outra que a que vén de subliñarse: abrir a posibilidade de que o lexislador estatuínte optase por definir o seu respectivo territorio como *rexión* ou como *nacionalidade*. Deste xeito, fixérono, en fase de reforma, as normas institucionais básicas das comunidades autónomas de Aragón («Aragón, nacionalidade histórica, exerce o seu autogoberno de acordo co presente Estatuto [...]»), Canarias («Canarias, como expresión da súa identidade singular, e en exercicio do dereito ao autogoberno que a Constitución reconece a toda nacionalidade, constitúese en Comunidade Autónoma [...]») e as Illas Baleares («A nacionalidade histórica que forman as illas de Mallorca, de Menorca, de Eivisa e de Formentera, como expresión da súa vontade colectiva e no exercicio do dereito ao autogoberno que a Constitución reconece ás nacionalidades e as rexións, constitúese en Comunidade Autónoma [...]»). Así pois, oito das dezasete comunidades autónomas existentes en España —case que a metade— autoafirmanse hoxe, porque así llelo permite a Constitución, como *nacionalidades* nos seus respectivos estatutos, sen que ninguén puxese en dúbida o seu pleno dereito constitucional a o faceren.

En todo caso, e para alén de tal constatación, o feito fundamental foi que Galicia se converteu en comunidade autónoma pola vía privilexiada prevista no artigo 151 e na disposición transitoria segunda da Constitución, o que lle permitiu, superado o xa referido intento de rebaixar o seu grao de descentralización na fase estatuínte, configurarse como unha autonomía plena, dotada das institucións propias de calquera estado federado nun sistema político de tipo federal. A isto refírense as páxinas que seguen.

A posta en marcha da Autonomía de Galicia

O *Boletín Oficial del Estado* do 28 de abril de 1981 (páxinas 8997 a 9003) publicou finalmente —e despois de non poucos avatares e conflitos que explican a diferenza entre a data de entrada en vigor do Estatuto galego e, un ano e catro meses antes, os do País Vasco e Cataluña (Blanco Valdés 2008: 23-28)— a Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril, de Estatuto de autonomía para Galicia. Poucos meses antes, o 21 de decembro de 1980, tivera lugar nas catro provincias da aínda rexión galega o referendo de ratificación da norma estatutaria, cuns resultados que testemuñaban ata que punto as cousas terían sido complicadas para que Galicia, de non quedar incluída no *paquete* da disposición

transitoria segunda, puidese acceder á autonomía pola vía rápida ou plena do artigo 151, que, ao cabo, só utilizaría, e con problemas finais tamén no seu referendo de ratificación estatutaria, Andalucía.

De feito, e en claro contraste coa ampla mobilización popular contra do chamado *Estatuto da aldraxe*, producida o 4 de decembro de 1979, a consulta popular, que tivo lugar o día 21 seguinte, amosou un resultado no que os escuros dominaron notoriamente sobre os claros. Entre estes, sen dúbida, está a neta maioría dos votantes que se manifestou a prol da norma estatutaria: o 72,6 % na Coruña, o 71,5 % en Lugo, o 77,5 % en Ourense e o 73,4 % en Pontevedra, datos que resultan enganosos de termos en conta os de participación, na que se abstiveron en Galicia o 72 % dos chamados a votar (o 68 % na Coruña, o 80 % en Lugo, o 79 % en Ourense e o 68 % en Pontevedra), cifras de abstención moi por riba non soamente das producidas nos tres procesos electorais anteriores que se realizaron en Galicia (eleccións xerais de 1977 e xerais e locais de 1979), senón tamén das que amosara a finais de 1978 o referendo de ratificación da Constitución, no que non acudiron a votar en Galicia o 50 % das persoas inscritas no censo electoral: o 46 % na Coruña, o 58 % en Lugo, o 59 % en Ourense e o 48 % en Pontevedra.

Ratificado o Estatuto, quedaba xa soamente poñelo en marcha a partir das propias previsións que nel se establecían. Neste senso, a súa disposición transitoria primeira dispoñía que, aprobada a norma estatutaria, a Xunta preautonómica galega convocaría eleccións ao Parlamento de Galicia nun termo máximo de cento vinte días, contados dende a súa promulgación. A mesma disposición transitoria establecía, ademais, outros extremos, algúns deles de notable importancia de cara ao futuro: que os membros do parlamento serían designados por sufraxio universal, igual, directo e secreto, dos maiores de dezaioito anos, por un sistema de representación proporcional. En directa relación, a transitoria dispoñía tamén que a circunscrición electoral sería a provincia e que se elixirían un total de 71 membros, dos que corresponderían á provincia da Coruña 22, á de Lugo 15, á de Ourense 15 e á de Pontevedra 19. Engadía a disposición transitoria, finalmente e polo que aquí nos interesa, que en todo o non previsto nela serían aplicables as normas vixentes para a elección do Congreso dos Deputados das Cortes Xerais.

A importancia da norma que acabamos de comentar para o futuro da Autonomía galega non pode ser descoñecida. Por unha banda, é certo que nela se recollían con carácter provisional, soamente para a elección do primeiro parlamento da historia de Galicia, elementos que o propio Estatuto fixaba con carácter permanente. Era, en efecto, a propia norma estatutaria a que establecía a natureza do sufraxio (universal, igual, libre, directo e secreto), fixaba que a circunscrición electoral sería a provincia en todo caso e determinaba que o Parlamento sería elixido por un prazo de catro anos, consonte un sistema de representación proporcional que asegurase ademais a representación das diversas zonas do territorio galego. Mais, por outra banda, a disposición transitoria primeira do Estatuto concretaba dous aspectos esenciais: en primeiro lugar, o mandato estatutario de que o Parlamento estaría formado por entre 60 e 80 deputados, ao fixar en 71 o número de escanos e determinar a súa repartición entre as catro provincias galegas nos termos xa apuntados, repartición que permanecería inalterada de cara ao futuro ata que en 1985 a Lei galega de eleccións elevou o número a 75, o que tivo a súa primeira aplicación nas eleccións autonómicas de 1989; en segundo lugar, a determinación de que, se for o caso, se aplicaríase a lexislación electoral do Estado con carácter suple-

torio, o que significou que o procedemento fixado para a tradución de votos en escanos sería o sistema D'Hondt, establecido polo Real decreto de normas electorais do 18 marzo de 1977, sistema que xa non cambiaría en toda a posterior historia electoral autonómica ao recollese tamén na Lei de eleccións ao Parlamento de Galicia.

Por máis que esta norma elevou o número de deputados a 75, como xa se apuntou, o sistema de distribución deses escanos entre as catro provincias galegas (un mínimo inicial de 10 para cada unha e a repartición dos 35 restantes en proporción á poboación de cada distrito provincial) ía significar a confirmación da corrección á baixa da alta proporcionalidade derivada do número de escanos que había que repartir en cada provincia. En efecto, ese número (24 na Coruña, 15 en Lugo, 15 en Ourense e 21 en Pontevedra en 1989, que pasarían a ser, a partir dos cambios da poboación de cada unha das provincias, 25, 14, 14 e 22, respectivamente, dende as eleccións autonómicas de 2016) garante que a corrección da proporcionalidade que impón a fórmula D'Hondt sexa moi pequena, pois esa proporcionalidade, que aumenta a medida que o fai o número de escanos en xogo, é moi notable cando aquel se sitúa dos 15 en diante. Mais tal repartición proporcional, que tende a aveciñar a porcentaxe de votos obtido por cada candidatura e a súa porcentaxe de escanos, diminúe cando a repartición daqueles entre os distritos non se corresponde co da poboación. E iso é o que sucede dende 1981, en maior ou menor grao, dependendo de cada elección, dado que as provincias interiores de Lugo e Ourense están infrarrepresentadas en proporción coa súa poboación, mentres as da Coruña e Pontevedra están sobrerrepresentadas.

Sexa como for, o 24 de agosto de 1981 publicouse finalmente no *Diario Oficial da Xunta de Galicia* (nº 23) o Decreto do 21 de agosto de convocatoria das primeiras eleccións rexionais da historia de Galicia, comicios que tiveron lugar o 20 de outubro do mesmo ano (Blanco Valdés, Máiz Suárez, Portero Molina, 1982). Aos seus resultados e á súa relevancia para o futuro de Galicia referireime máis adiante, ao abordar o réxime parlamentario de Galicia, que, como autonomía no seu conxunto, arrancou desta convocatoria electoral coa que comezou a artellarse o noso réxime autonómico a partir da sesión constitutiva do Parlamento de Galicia, que, celebrada nun xélido pazo de Xelmírez, tivo lugar en Santiago de Compostela o 19 de decembro de 1981. Foi aí onde, en verdade, todo comezou a tomar forma.

O artellamento do réxime autonómico galego

Contra a opinión dos que criticaron ou critican —no seu momento fundacional, con posterioridade ou mesmo no presente— o Estatuto galego e a Autonomía que del derivaba como unha fraude que non supoñía un auténtico autogoberno político senón unha mera descentralización administrativa, os feitos xurídicos, políticos e históricos —que contradín con toda claridade tal visión— conforman unha realidade indiscutible. Galicia adquiriu unha plena autonomía, perfectamente comparable á dos estados federados na maioría dos estados federais, como consecuencia non só do amplo abano de poderes políticos e administrativos que a Comunidade Autónoma asumiu na súa norma institucional básica senón tamén, e de xeito moi destacado, polo establecemento dunha arquitectura institucional que entroncaba sen dúbida coa propia dos sistemas federais (Blanco Valdés, 2012). Na nosa Comunidade, ao igual que nas demais que accederon á autonomía pola vía do artigo 151 —e con algunhas restricións iniciais—, do mesmo xeito que en todas as restantes despois co acordado



nos pactos autonómicos de 1981, establécese unha organización institucional plenamente descentralizada, na que existirá un parlamento unicameral democrático, un presidente elixido polo Parlamento de entre os seus membros e un consello de goberno con funcións executivas e administrativas (Máiz Suárez, Portero Molina, 1988). Como xa apuntei, non inclúo entre as institucións *propias* de Galicia o Tribunal Superior de Xustiza, que segundo a Constitución culminará a organización xudicial no ámbito da Comunidade Autónoma, pois tal tribunal non é, en sentido estrito, unha institución autonómica, dada a súa inclusión no poder xudicial estatal a partir do establecido na propia lei suprema: o principio de unidade xurisdiccional, que é a base da organización e do funcionamento dos tribunais. Analizarei, pois, a seguir, coa concisión que impón a extensión deste traballo, a devandita arquitectura institucional, que levou a Galicia —nos corenta anos que, coa obra que o lector ten nas súas mans, se conmemoran— a un grao de autogoberno do que non gozara xamais en toda a súa historia.

a) O Parlamento lexislador

Despois de establecer que os poderes da Comunidade Autónoma de Galicia se exercen a través do Parlamento, da Xunta e do seu presidente, o Estatuto galego dedica ao primeiro dos tres poderes o seu capítulo primeiro, onde, ademais de facer mención aos elementos que para a súa elección foron xa citados previamente, dispón que entre as funcións do Parlamento estará a de exercer a potestade lexislativa da Comunidade Autónoma, función esta que habería de desenvolverse con plena normalidade nos corenta anos que levamos de Autonomía e que ocuparía unha boa parte dos esforzos dos deputados galegos

Primeira sesión do Parlamento de Galicia presidida pola Mesa de idade, composta polos deputados Manuel Iglesias Corral e Mariano Rajoy Brey, entre outros. (Fondo gráfico do Parlamento de Galicia. Foto Xurxo Lobato))

elixidos dende entón nas once lexislaturas nas que se organizou ata a actual Cámara autonómica: as de 1981, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2012, 2016 e 2020. Neste senso, o primeiro desafío institucional do Parlamento foi redactar as normas que ían permitir o funcionamento dos órganos políticos galegos: por unha banda, o Regulamento do Parlamento de Galicia, publicado no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* do 1 de setembro de 1983 (nº 150); e, pola outra, a Lei do 22 de febreiro de 1983, reguladora da Xunta e do seu presidente, á que habemos de referirnos un pouco máis adiante. Aprobadas ambas as dúas normas, o Parlamento asumiu, entre os seus principais obxectivos, o de dar cumprimento a previsións estatutarias necesitadas dunha lei de desenvolvemento, o que fixo parcialmente a través dunha figura que precisa dunha referencia singular.

As leis de desenvolvemento básico do Estatuto de autonomía:

Configuradas como un tipo especial de normas que virían ocupar no ordenamento autonómico galego o papel atribuído pola Constitución ás leis orgánicas do seu artigo 81, as leis de desenvolvemento básico do Estatuto de autonomía, non previstas inicialmente por aquel, foron creadas e delimitadas, no seu perfil xurídico, polo Regulamento do Parlamento de Galicia, que as definirá a partir dun criterio formal, e pola Lei reguladora da Xunta e do seu presidente, que viría completar nese eido os seus caracteres. O Regulamento establecerá, á parte doutras peculiaridades formais, que a aprobación destas leis requiriría dunha maioría cualificada: o voto afirmativo da maioría absoluta dos membros da Cámara nunha votación final de totalidades, exixencia que reproducía de xeito literal o determinado no artigo 81 da Constitución para as leis orgánicas.

O mimetismo *formal* entre as leis orgánicas e as de desenvolvemento básico non viña acompañado, en todo caso, polo seu mimetismo *material*. Certamente, mentres que para cumprir a finalidade asignada pola Constitución ás leis orgánicas —garantir un sólido consenso nas materias que o lexislador constituínte entendía que deberían contar con grande apoio parlamentario dada a súa natureza institucional—, a nosa lei fundamental definía con precisión as materias que terían que ser obxecto de lei orgánica —as do seu artigo 81 máis todas as reservas de tal tipo espalladas pola Constitución dende a do seu artigo 8 á do artigo 165—, nada semellante sucedía no ordenamento xurídico galego. Nel, tanto o Regulamento do Parlamento como a Lei reguladora da Xunta e do seu presidente gardaban un completo silencio respecto das materias que deberían ser obxecto de lei de desenvolvemento básico. Un silencio normativo, fonte de confusión e inseguridade xurídica, que deixará en mans da maioría absoluta do Parlamento recorrer a esta figura para regular o que lle pareza oportuno. Isto ía supoñer un efecto de *conxelación de rango*, pois a derogación ou reforma posterior de todas as materias reguladas a través de lei de desenvolvemento básico exixiría unha nova maioría absoluta, co cal unha eventual maioría de determinado signo político nunha lexislatura podería condicionar o labor lexislativo de maiorías non absolutas de diferente signo na seguinte ou seguintes lexislaturas.

Afastábase así o dereito galego da previa experiencia autonómica de Cataluña, onde, malia o silencio estatutario, coma en Galicia, axiña quedaron fixadas as materias que deberían, de ser o caso, resultar obxecto de desenvolvemento básico: a normalización lingüística, a organización territorial da Comunidade e das institucións de autogoberno, a regulación do réxime local e o da Administración autónoma e entes públicos, as consultas populares municipais, a policía autónoma, o ensino, a radiotelevisión, a asunción de novas competencias pola Comunidade, as institucións da Gener-

alitat, a lei electoral, a iniciativa lexislativa popular, o defensor do pobo, a elección e estatuto do presidente, a regulación do Consello Executivo e do Consello Consultivo, e, para rematar, a sindicatura de contas.

En contraste, a regulación galega producirá un claro paradoxo: que se fixe legalmente un procedemento para a aprobación dun tipo especial de leis sen que en ningún sitio se especificasen as materias que a través del van ser obxecto de regulación. Nese contexto, será a Mesa do Parlamento galego o órgano encargado de decidir a cualificación como lei de desenvolvemento básico do Estatuto de autonomía dos proxectos ou das proposicións de lei que con tal pretensión cheguen a ela, dispoñendo así, se é o caso, a subseguinte aplicación das especialidades procedementais previstas legalmente.

A práctica seguida polo Parlamento de Galicia permite obter unha conclusión relevante sobre o perfil final que acabaría definindo as leis de desenvolvemento básico dende unha perspectiva material. Ao respecto cómpre subliñar que durante a súa primeira década de actividade —obviamente a máis significativa no eido do desenvolvemento estatutario— o Parlamento galego aprobou un total de seis normas de desenvolvemento básico do Estatuto galego, algunha por unanimidade e as restantes cunha maioría superior á absoluta requirida legalmente, o cal indicaba un alto grao de consenso parlamentario, que era precisamente o obxectivo das leis orgánicas previstas na Constitución. Trátase das leis 1/1983, do 22 de febreiro, reguladora da Xunta e do seu presidente; 3/1983, do 15 de xuño, de normalización lingüística; 6/1984, do 5 de xuño, do Valedor do Pobo; 6/1985, do 24 de xuño, do Consello de Contas de Galicia; 8/1985, do 13 de agosto, de eleccións ao Parlamento de Galicia; e, finalmente, 1/1988, do 19 de xaneiro, de iniciativa lexislativa popular ante o Parlamento de Galicia.

Coa única excepción da Lei de normalización lingüística, tratouse en todos os casos do desenvolvemento de reservas de lei previstas no Estatuto galego (nos seus artigos 15.4, 16.4, 14, 53.2, 13.1 e 11.5, respectivamente), o que permitiría concluír que as dúas primeiras lexislaturas do Parlamento galego (as elixidas en 1981 e 1985) entenderon que en todas as materias de natureza institucional reservadas estatutariamente á lei procedía optar pola regulación a través de leis de desenvolvemento básico. Tal interpretación veríase, polo demais, confirmada polo feito de que a Lei reguladora da Xunta e do seu presidente semellaba utilizar como sinónimas as expresións *leis institucionais* e *leis de desenvolvemento básico do Estatuto*: segundo ela, non poderían ser obxecto de delegación a regulación do réxime electoral da Comunidade Autónoma, a aprobación dos orzamentos, as leis institucionais ou de desenvolvemento básico do Estatuto e as que, pola súa natureza, requirisen maioría cualificada para a súa aprobación.

Agora ben, tal impresión resultaría contradita con toda claridade pola propia acción parlamentaria, dado que algunhas das referidas materias de natureza institucional, estatutariamente reservadas á lei, foron no seu día obxecto de regulación por medio dunha mera lei ordinaria, aprobada por tanto por maioría simple da Cámara: máis votos a favor que en contra.

Outra lexislación de natureza institucional

Deste xeito, e á parte das leis de natureza institucional citadas no apartado precedente, no período de dez anos antes referido aprobáronse ademais varias leis ordinarias por medio das cales o Parlamento

galego veu dar cumprimento a outros tantos mandatos de desenvolvemento legislativo contidos no Estatuto de autonomía de Galicia. Foi o caso das leis 4/1983, do 15 de xuño, de recoñecemento da galegitude, que desenvolvía as previsións do artigo 7.1 da norma estatutaria; 8/1983, do 8 de xullo, do Consello da Cultura Galega, que desenvolvía o artigo 32; e 3/1985, do 12 de abril, de patrimonio da Comunidade Autónoma, que daba cumprimento á previsión do artigo 43.2 na norma institucional básica de Galicia. O eido legislativo de natureza institucional completouse coas leis 1/1982, do 24 de xuño, de fixación da sede das institucións autonómicas (unha materia, previsiblemente conflictiva, tal e como finalmente sucedeu, para a que o propio Estatuto exixía, no seu artigo 8, unha maioría súper cualificada dos dous terzos dos deputados), e 5/1984, do 29 de maio, de símbolos de Galicia, que desenvolvía o artigo 6 do Estatuto. Trala aprobación das normas citadas neste apartado e no anterior, atoparon plasmación os mandatos de desenvolvemento legislativo contidos no Estatuto de autonomía (Portero Molina, Blanco Valdés, 1994), coa excepción do relativo á regulación territorial propia de Galicia contida no seu artigo 3.2, unha previsión pendente de concreción legal das contidas nun Estatuto que ía permitir, máis alá de todo o apuntado, un amplo e moi ambicioso labor legislativo nos eidos máis diversos.

A produción legislativa do Parlamento entre 1981 e 2021

A posición do Parlamento en relación co que acabaría por ser o ordenamento xurídico galego terá, do mesmo xeito que nas restantes comunidades autónomas, unha característica que definirá a súa relevancia no sistema de poderes previsto no Estatuto: que a Autonomía de Galicia partirá de cero, pois non existía, porque non podía existir, lexislación propia cando en 1981 se realizaron as primeiras eleccións galegas. Por iso podería dicirse de Galicia o mesmo que escribirá a principios do século XIX en relación coa nacente nación americana o gran publicista francés Alexis de Tocqueville na súa monumental obra *A democracia en América*: que en ningún sitio sería posible observar a influencia do punto de partida sobre o porvir dos estados, que serían as comunidades no caso da galega e das outras que se constituíron en España.

Por razóns obvias, non imos entrar aquí nunha análise pormenorizada de corenta anos de produción legislativa, polo que me limitarei a subliñar tres elementos de diferente natureza. O primeiro é o gran número de leis tramitadas con éxito polo Parlamento autonómico ao longo das catro décadas da súa historia, que agora celebramos. Nese período os deputados galegos aprobaron 431 leis, que se distribuíron, polo demais, dun xeito bastante uniforme nas once lexislaturas elixidas dende a que supuxo o comezo do funcionamento da primeira asemblea legislativa da historia de Galicia: 40 leis na primeira lexislatura (1981-1985), 42 na segunda (1985-1989), 44 na terceira (1989-1993), 44 na cuarta (1993-1997), 32 na quinta (1997-2001), 40 na sexta (2001-2005), 48 na sétima (2005-2009), 47 na oitava (2009-2012), 55 na novena (2012-2016), 21 na décima (2016-2020) e 18 no que levamos da undécima lexislatura, cando se escriben estas páxinas. Unha simple división pon de manifesto que nas dez primeiras lexislaturas do Parlamento —pois a undécima aínda no chegou sequer á súa metade— se aprobaron unha media de 41 leis por lexislatura, media por baixo da cal soamente se sitúan a quinta e a décima lexislaturas, e, por moi pouco, a primeira e a sexta, estando todas as demais por riba, sobre todo a sétima, oitava e novena; a primeira delas sendo Emilio Pérez Touriño presidente da Xunta e as outras dúas ocupando ese cargo Alberto Núñez Feijóo.

Ese amplo conxunto normativo —aínda descontando as normas que non teñen por finalidade máis que modificar outras xa existentes— estendeuse sobre un vastísimo abano de sectores de actividade. Sen pretensións de completar aqueles que foron obxecto de lexislación, entre eles cómpre citar polo menos os seguintes: orzamentos, institucións autonómicas, organización administrativa, organización do territorio, lingua, cultura, educación, ensino, sanidade, política social, economía, finanzas, agricultura, pesca, obras públicas, urbanismo, dereito civil de Galicia, xogo, colexios profesionais, comunicacións, xustiza, traballo, desenvolvemento local, vivenda, medio ambiente, deportes, fundacións, policía autonómica, medios de comunicación, tributos, seguridade pública, función pública, enerxía, artesanía, turismo, cultivos mariños, investigación e desenvolvemento tecnolóxico, feiras, cámaras agrarias, portos, minas, patrimonio cultural, industria, política territorial, contratación, drogas, confrarías, publicidade, transporte, montes, comercio, estatística, cooperativas, ordenación farmacéutica, audiovisual, voluntariado, caza, caixas de aforros, medio rural, cámaras de comercio, consumo, calidade alimentaria, ríos, fundacións, policía, emerxencias, dereitos das mulleres ou violencia de xénero.

Tal extensión, que tivo, claro, a súa derivación nunha extensísima actividade regulamentaria da Xunta de Galicia en moitos dos sectores de actividade que acaban de citarse, só pode ser comprendida á vista das competencias que Galicia ten conferidas polo seu Estatuto de autonomía —escollidas tanto sobre a base do previsto no artigo 148 da Constitución, que regula as materias de competencia autonómica, como do establecido no seu artigo 149, que fixa a listaxe de materias exclusivas do Estado central, mais tamén o de materias compartidas e concorrentes—, competencias que serían logo en gran medida ampliadas (pensemos, entre outras, nas relativas á xustiza, o dereito civil foral ou as relacións internacionais) por unha xurisprudencia do Tribunal Constitucional que en non poucos casos fixo unha interpretación dos títulos competenciales contidos na Constitución dun xeito claramente favorable ás comunidades autónomas.

Mencionarei por último, para pechar o presente apartado, que o lector interesado nesta materia pode consultar con gran facilidade todas as leis aprobadas polo Parlamento de Galicia, lexislatura a lexislatura, e ano a ano, na páxina web da Cámara galega (parlamentodegalicia.es/Leis). De extraordinaria utilidade resultan tamén as distintas entregas do *Informe Comunidades Autónomas*, elaboradas por un amplo equipo de xuristas, baixo a coordinación do Instituto de Dereito Público de Barcelona, dende o ano 1989 ata a actualidade, informes nos que se analizan, ademais de aspectos de natureza transversal do Estado autonómico no seu conxunto, a actividade particular de cada unha das dezasete comunidades españolas e das cidades autónomas de Ceuta e Melilla, resumindo o contido esencial das leis aprobadas polo parlamento autonómico en cada ano, da actividade regulamentaria máis destacada do correspondente goberno rexional e dos trazos básicos da vida política, todo completado cun resumo da actividade institucional de cada comunidade. Quen isto asina, responsable en todo o ciclo histórico posterior a 1989 de preparar para o *Informe* os diferentes materiais relativos á Comunidade Autónoma de Galicia, editou os correspondentes aos anos 1981 a 2007 nunha obra en versión bilingüe (galego e castelán), publicada pola Escola Galega de Administración Pública, onde o lector pode consultar un resumo da vida política, lexislativa e institucional galega no período referido (Blanco Valdés, 2008).

b) O parlamentarismo galego

Como xa se apuntou, a Constitución española prefigurou no seu título VIII, relativo á organización territorial do Estado, un réxime institucional autonómico de natureza parlamentaria, dado que as comunidades autónomas que accedean ao autogoberno pola vía do artigo 151 —ás que logo se engadiron, pactos autonómicos de 1981 mediante, todos os restantes territorios autonómicos— contaron, ademais de cun parlamento elixido por sufraxio universal, libre, igual, directo e secreto, cun presidente autonómico elixido pola correspondente asemblea lexislativa. A diferenza do establecido no seu día polo Estatuto galego de 1936, no que o chamado presidente da Rexión sería elixido por votación popular, directa e secreta, para un período de catro anos, os constituíntes de 1978 optaron por un sistema non presidencialista senón parlamentario que viría reproducir no eido autonómico, case que sen modificacións, o sistema de elección do executivo previsto na propia Constitución.

Os presidentes da Xunta de Galicia

Deste xeito, o presidente da Xunta, como a maior parte dos restantes presidentes rexionais (e coa significativa excepción do lehendakari do País Vasco) accede ao cargo despois de que o presidente da Cámara autonómica (e non El-Rei, como acontece na investidura estatal) propoña un candidato, de entre os membros da asemblea (segunda diferenza co previsto na Constitución, que non exige que o proposto sexa deputado), logo de consulta coas forzas políticas representadas parlamentariamente. O candidato proposto deberá presentar o seu programa ao Parlamento e resultará elixido sempre que obteña a maioría absoluta da Cámara (36 deputados ata 1989 e 38 dese ano en diante) nunha primeira votación ou a maioría simple (máis votos a favor que en contra) nunha segunda rolda, que se realizará vinte e catro horas despois. De non conseguir o candidato proposto ningunha das dúas maiorías, o presidente da Cámara fará durante o período de dous meses sucesivas propostas, que se votarán consonte o sistema apuntado. O Estatuto (terceira diferenza coa investidura constitucional) non prevé que sucederá no caso de que durante eses dous meses ningún dos candidatos propostos se converta en presidente, lagoa que resolveu a Lei reguladora da Xunta e o seu presidente, que establece, seguindo ao pé da letra o sistema da Constitución, que en caso de transcorreren dous meses dende a primeira votación de investidura e ninguén fose elixido presidente o Parlamento quedará disolvido e procederase á convocatoria de novas eleccións.

Seguindo este procedemento foron elixidos ao longo da historia da Galicia autonómica catro presidentes dos cinco que ocuparon a presidencia da Xunta ata o presente: Gerardo Fernández Albor (entre 1982 e 1987), de Alianza Popular, con maioría relativa e co apoio de Coalición Galega na segunda das súas lexislaturas; Manuel Fraga Iribarne, do Partido Popular, con catro maiorías absolutas consecutivas (1990-2005); Emilio Pérez Touriño, do Partido dos Socialistas de Galicia-PSOE, con maioría relativa (25 deputados) nun goberno de coalición co Bloque Nacionalista Galego (13 deputados) (2005-2009); e, finalmente, dende 2009 e ata o presente, Alberto Núñez Feijóo e Alfonso Rueda, do Partido Popular, con catro maiorías absolutas consecutivas. Fernando González Laxe, do Partido dos Socialistas de Galicia-PSOE (1987-1990) ocupou o cargo, como decontado se verá, non tras unha investidura *ordinaria*, senón como consecuencia dunha moción de censura. Como pode apreciarse, Galicia marca un modelo de estabilidade governamental, sobre todo a partir de 1990, con tan só cinco presidentes en corenta anos de Autonomía, o que supón unha media de oito anos

por mandatario, media que é incluso maior de se ter en conta que os períodos gobernamentais de Fernández Albor, Pérez Touriño e, sobre todo, Fernando González Laxe foron moito máis breves.

A moción de censura contra o presidente Albor e a cuestión da facultade presidencial de disolución anticipada do Parlamento

Conforme acabo de apuntar, un dos presidentes da Xunta non chegou ao cargo a través do procedemento de investidura antes descrito, senón mediante unha moción de censura contra o presidente Fernández Albor, que foi aprobada, consonte o previsto no Estatuto, no mes de maio de 1986. Tras unha contundente vitoria dos partidos do centrodereita nas primeiras eleccións autonómicas (26 deputados de AP e 24 de UCD dun total de 71), Fernández Albor foi elixido presidente da Xunta en 1982 e reelixido cun resultado claro (34 deputados de AP, máis 11 Coalición Galega) no ano 1985. Pero o conflictivo desenvolvemento da segunda lexislatura do Parlamento levou a unha situación de ingobernabilidade insoportable: por unha banda, as manobras dos socios de coalición que mantiñan a Fernández Albor no poder provocaron unha crecente desconfianza entre AP e Coalición Galega, que acabou por rematar coa estabilidade da Xunta; pola outra, o xefe do Goberno galego non podía resolver a situación de completo bloqueo á que se tiña chegado mediante o exercicio da facultade de disolución anticipada, da que estatutaria e legalmente carecía. Foi xustamente nese contexto no que unha parte dos deputados do PP, encabezados polo entón vicepresidente da Xunta, Xosé Luís Barreiro Rivas, decidiu apoiar unha moción de censura que fixo presidente ao candidato socialista Fernando González Laxe. Só entón quedou claro que un sistema parlamentario non pode funcionar sen que a capacidade da oposición de mudar de goberno mediante unha moción de censura non estivese equilibrada pola posibilidade presidencial de chamar a eleccións de xeito anticipado. Tal posibilidade foi finalmente incluída no sistema parlamentario galego na reforma da Lei reguladora da Xunta e do seu presidente levada a cabo no ano 1988, por máis que a propia norma de reforma (Lei 11/1988, do 20 de outubro) precisaría que a facultade disolutoria recoñecida ao presidente da Xunta só podería ser exercida «respecto aos parlamentos elixidos trala entrada en vigor desta lei». Agás esta segunda lexislatura, e como veremos a seguir, coa mesma obrigada concisión, o sistema parlamentario galego gozou sempre dunha alta estabilidade, coherente cun sistema de partidos cuxa evolución pode dividirse en tres claras etapas.

Corenta anos de eleccións autonómicas galegas

As once eleccións autonómicas que se realizaron entre as primeiras, en outubro de 1981, e as últimas, en xullo de 2020, pódense dividir, tendo en conta o factor esencial do número de forzas dos respectivos parlamentos xurdidos de cada unha delas, en tres grandes períodos: o que comprende as consultas de 1981, 1985 e 1989; o que agrupa as desenvolvidas en 1993, 1997, 2001, 2005 e 2009; e un terceiro que inclúe as de 2012 e 2016. As eleccións de 2020, supuxeron, en fin, dende a perspectiva que acaba de apuntarse, unha volta ao segundo período, o máis longo de toda a historia electoral da Comunidade Autónoma galega.

O primeiro período indicado, máis alá doutras variables que é imposible agora ter en conta, veu determinado polo número de partidos presentes na Cámara galega. Nas eleccións de 1981 obtiveron representación parlamentaria seis forzas políticas, e iso malia a formidable hexemonía dos partidos

do centrodereita (AP máis UCD), que obtiveron 50 dos 71 escanos en xogo: 26 e 24, respectivamente. Os 22 restantes repartíronse entre o Partido dos Socialistas de Galicia (16), claramente maioritario na esquerda, a minoritaria e dividida esquerda nacionalista (tres escanos o BNG e un Esquerda Galega), e un testemuñal Partido Comunista, cuxa presenza foi aínda máis reducida que en boa parte do resto de España (un escano). Os cambios nas seguintes eleccións foron importantes, aínda que non no número de forzas presentes, que só se reduciu de 6 a 5, mais cunha correlación ben distinta: desaparecida a UCD, o AP non foi quen de reunir todos os seus votos anteriores e obtivo 34 escanos, dous menos dos precisos para a maioría absoluta; os socialistas medraron ata os 22 escanos; un partido, Coalición Galega, adscrito ao galeguismo moderado, foi, con 11 escanos, a gran revelación dos comicios; e a relación no seo da esquerda nacionalista, que seguiu sendo moi minoritaria, mudou ao pasar o PSG-EG a contar con 3 escanos por soamente 1 do BNG. Polo demais, e como xa se subliñou no apartado precedente, a lexislatura foi moi inestable trala ruptura do AP e Coalición Galega, que rematou coa referida moción de censura. A terceira lexislatura deste primeiro período, a de 1989, cun Parlamento galego que pasaría a ter, xa ata o presente, 75 escanos, foi semellante ás anteriores no número de forzas políticas presentes (5) pero xa cunha composición que anunciaba un profundo cambio no comportamento político dos galegos (Blanco Valdés, 1989). Fraga Iribarne, que habería de converterse nunha figura clave da Autonomía galega, competiu por primeira vez nas eleccións como candidato á presidencia polo PP, e obtivo a primeira maioría absoluta do Parlamento, con 38 escanos; os socialistas acadaron tamén o seu mellor resultado histórico, 28 escanos, con Fernando González Laxe á fronte da súa candidatura; o BNG converteuse na forza dominante da esquerda nacionalista, con 5 escanos; Coalición Galega afundiuse ata case desaparecer, con 2 escanos, os mesmos que obtivo Esquerda Galega, a quen o BNG gañaba con claridade a partida da presenza nacionalista de esquerdas.

Abriuse entón en Galicia o segundo período antes aludido, que ocupou cinco lexislaturas, entre 1993 e 2009, unicamente con tres forzas políticas presentes no Parlamento: PP, PSdeG-PSOE e BNG. Este segundo período caracterizouse por varios elementos, ademais do cuantitativo xa aludido: en catro das cinco lexislaturas foi o presidente da Xunta un candidato do PP (Manuel Fraga Iribarne en 1993, 1997, 2001 e Alberto Núñez Feijóo no 2009); o Partido Popular mantivo unha ampla maioría absoluta en tres desas catro lexislaturas (43, 42 e 41 escanos, respectivamente, nas eleccións de 1993, 1997 e 2001) e unha maioría absoluta xusta tralas eleccións de 2009 (38 escanos); os socialistas e os nacionalistas do Bloque, únicas forzas de oposición competiron nun sistema de vasos comunicantes, de tal xeito que cando os primeiros subían os segundos baixaban, e viceversa (Blanco Valdés, 2001); despois dunha situación de claro dominio socialista sobre o BNG (19 a 13 escanos nas eleccións de 1993), o BNG, nas autonómicas de 1997, foi quen de adiantar por primeira vez aos socialistas (18 a 15 escanos, dos que dous eran de Esquerda Unida), o que precedeu a un empate nas seguintes eleccións de 2001 (17 a 17 escanos) e, finalmente, á primeira alternancia entre a dereita e a esquerda dende o comezo da Autonomía nos comicios de 2005: o PP perdeu a maioría absoluta por un escano (37) e o candidato socialista Emilio Pérez Touriño chegou á presidencia da Xunta á fronte dun goberno de coalición co BNG que sumaba 38 escanos (25 e 13, respectivamente). As eleccións de 2009, que pecharon este segundo período, supuxeron a recuperación do poder por parte do PP, xa con Alberto Núñez Feijóo de candidato, quen, á fronte das candida-

turas do PP, obtivo unha nova maioría absoluta de 38 escaños para o seu partido, fronte aos 25 dos socialistas e os 12 do Bloque Nacionalista Galego, cuxa baixada dun escaño lle custou o poder ao goberno de coalición.

O terceiro período caracterizarase pola ruptura dos parlamentos tripartitos, que dominaron o período que acabamos de analizar, e do sistema de partidos existente ata entón (Rivera Otero, Barreiro Rivas, Jiménez Sánchez, Lagares Diez, 2003). A ruptura, a partir de 2014-2015, do sistema dominante en España dende 1982 (Blanco Valdés, 2017) tivo a súa tradución en Galicia nas eleccións de 2012, nas que o PP ampliou a súa vitoria (de 38 a 41 escaños). Os socialistas levaron un trompazo ao pasaren de 25 a 18 escaños, do mesmo xeito que o BNG, que pasou de 12 a 7, todo como consecuencia da aparición dunha nova forza política, a chamada Alternativa Galega de Esquerdas (AGE), que, encabezada polo exlíder do BNG Xosé Manuel Beiras, obtivo dende cero un total de 9 escaños. Nas seguintes eleccións, as de 2016, nas que o PP repetiu a súa clara vitoria electoral (41 escaños), a fórmula da chamada *nova esquerda*, baixo as siglas neste caso de En Marea, compartiu a segunda posición cos socialistas (empatando a 14 escaños), e o BNG retrocedeu practicamente aos resultados do comezo da Autonomía, con 6 escaños, o que o levou á última posición no Parlamento.

As recentes eleccións de 2020, coas que remataremos este breve percorrido polo parlamentarismo galego, tiveron grande importancia, non tanto polo sucedido en canto ao goberno, dado que o PP seguiu á fronte da Xunta, cunha vantaxe aínda máis ampla (42 escaños), canto polo sucedido no espazo da oposición, da que desapareceron as chamadas novas forzas do período 2012-2020: o Bloque, dando un impresionante salto cara a adiante, recuperou a maior parte do seu máximo electorado histórico, ata situarse con 19 escaños como segunda forza do Parlamento autonómico, e o PSdeG-PSOE non logrou máis que manter os seus escaños (14), que o colocaban por segunda vez, igual que en 1997, por debaixo do BNG.

Os órganos de control externo do goberno e da administración galega

Aínda que na súa andaina dos últimos corenta anos a Comunidade Autónoma de Galicia foi creando un amplo abano de órganos ou instrumentos de control de diverso tipo, referireime moi brevemente, xa para rematar esta análise da construción política da Autonomía, a aqueles que de xeito xeneralizado veñen considerándose os tres máis importantes na nosa organización institucional.

O Consello de Contas de Galicia

Creado polo Estatuto de autonomía (art. 53.2), a lei de Galicia que tiña que regular a súa organización e funcións, prevista na propia norma estatutaria, non foi aprobada ata 1985 (Lei 6/1985, do 24 de xuño, do Consello de Contas). Mais a posta en funcionamento da institución atrasouse ata o 1 de marzo de 1991, cando tomaron posesión os primeiros cinco conselleiros de contas que o conformarían. O Consello, concibido como o órgano de fiscalización externa das contas e da xestión económico-financeira e contable de Galicia, exercerá a súa función en relación coa execución dos programas de ingresos e gastos do sector público da Comunidade Autónoma e asesorará o Parlamento de Galicia en materia económico-financeira. Dependente directamente do Parlamento, o Consello, que asume a competencia de prevención da corrupción no eido do sector público galego, exercerá as súas funcións con plena independencia e sometemento ao ordenamento xurídico, sendo a propia

Cámara galega a que designará os seus cinco conselleiros mediante votación por maioría das tres quintas partes dos seus membros para un período de seis anos. O conselleiro maior será nomeado por un período de tres anos polo presidente da Xunta de Galicia, por proposta do Pleno do Consello, de entre os seus membros.

O Valedor do Pobo

Do mesmo xeito que o Consello de Contas é un trasunto autonómico do Tribunal de Contas do Estado, o Valedor do Pobo é o Defensor do Pobo, creado *ex novo* pola Constitución de 1978, a partir da figura do *ombudsman* existente nalgúns países nórdicos. O Estatuto determina, a respecto del, que corresponde á Comunidade Autónoma a creación e organización, mediante lei do seu Parlamento, dun órgano similar ao Defensor do Pobo previsto na Constitución, que, de xeito coordinado con aquel, exerza as funcións previstas na lei fundamental e mais as que o Parlamento de Galicia poida encomendarlle. A súa lei reguladora aprobouse en 1984 (Lei 6/1984, do 5 de xuño, do Valedor do Pobo de Galicia), pero non foi ata 1990, co nomeamento do primeiro valedor (José Cora Rodríguez), que a institución comezou a funcionar. Foron logo nomeados, sucesivamente, Xosé Ramón Vázquez Sande, Benigno López González, José Julio Fernández Rodríguez (interino), Milagros Otero Parga e Dolores Fernández Galiño, actualmente no cargo. O valedor, que é un alto comisionado do Parlamento de Galicia para a defensa, na Comunidade, dos dereitos fundamentais e as liberdades públicas recoñecidas na Constitución e para o exercicio das outras funcións atribuídas pola lei, será nomeado polas tres quintas parte dos membros do Parlamento de Galicia para un período de cinco anos.

O Consello Consultivo de Galicia

O Consello Consultivo de Galicia, órgano extraestatutario creado pola Lei 9/1995, do 10 de novembro (substituída máis tarde pola Lei 3/2014, do 24 de abril), é o órgano consultivo superior da Xunta de Galicia. A súa creación, de xeito paralelo á doutros órganos de natureza similar en diferentes territorios autónomos, trasuntos todos do Consello de Estado español, inscríbese no ronsel da importantísima Sentenza do 26 de novembro 1992 do Tribunal Constitucional, que sentou unha xurisprudencia que ía permitir ás comunidades autónomas asumiren a creación de cadanseu consello consultivo, aínda que, como no caso de Galicia, non estivesen previstos nos seus estatutos. O Consello, que comezou a funcionar en 1996, é independente de calquera outro órgano, polo que goza de autonomía orgánica e funcional, e os seus membros non están ligados por mandato imperativo ningún. Integrado por conselleiros electivos e conselleiros natos, os primeiros, en número de cinco, que deberán ser xuristas de recoñecida competencia con polo menos dez anos efectivos no eido profesional do dereito público, serán nomeados polo presidente da Xunta, dous unha vez escoitado o Consello da Xunta e os outros tres por proposta do Parlamento de xeito proporcional aos grupos parlamentarios da Cámara, procurando atender a criterios de paridade de xénero. Os conselleiros natos son, pola súa parte, as persoas que exerceron no pasado o cargo de presidente da Xunta. Finalmente, mentres os conselleiros electivos exercerán o seu mandato por un período de seis anos, os natos terán como límite máximo para a permanencia nos seus cargos a idade de setenta e dous anos.

Para saber máis

- Blanco Valdés, R. L., Máiz Suárez, R. e Portero Molina, J. A. (1982). *Las elecciones en Galicia. 1 El Parlamento Gallego*. Editorial Nós.
- Blanco Valdés, R. L. (1989). *Actitudes y opiniones sociopolíticas en la Comunidad Autónoma de Galicia: evolución y expectativas*. Centro de Investigaciones Sociolóxicas (CIS).
- Blanco Valdés, R. L. (2001). La Galicia enladrillada: las elecciones del 21-O. *Claves de Razón Práctica*, 118, 36-43.
- Blanco Valdés, R. L. (2008). *A construción da autonomía galega 1981-2007* (traducido ao galego por Ramiro Combo). Escola Galega de Administración Pública (EGAP).
- Blanco Valdés, R. L. (2013). *Los rostros del federalismo*. Alianza Editorial.
- Blanco Valdés, R. L. (2014). *El laberinto territorial español. Del Cantón de Cartagena al secesionismo catalán*. Alianza Editorial.
- Blanco Valdés, R. L. (2017). El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 63-96.
- Blanco Valdés, R. L. (2019). *La Constitución de 1978*. Alianza Editorial.
- Máiz Suárez, R. e Portero Molina, J. A. (1988). *Las instituciones políticas en el Estatuto de Autonomía de Galicia*. Parlamento de Galicia.
- Portero Molina, J. A. e Blanco Valdés, R. L. (1994). *Legislación básica de la Comunidad Autónoma de Galicia. Lexislación básica da Comunidade Autónoma de Galicia*. Tecnos.
- Rivera Otero, J. M., Barreiro Rivas, X. L., Jiménez Sánchez, F. e Lagares Diez, N. (2003). *Os partidos políticos en Galicia*. Xerais.
- Villares Paz, R. (2016). *Historia de Galicia*. Galaxia.
- VV. AA. (desde 1989 ata 2020). *Informe Comunidades Autónomas*. Instituto de Dereito Público.

4

A EVOLUCIÓN DO SISTEMA DE PARTIDOS DE GALICIA



Nieves Lagares Diez
Profesora titular de Ciencia Política
Universidade de Santiago de Compostela

A EVOLUCIÓN DO SISTEMA DE PARTIDOS DE GALICIA

Coa aprobación do Estatuto de autonomía de 1980, Galicia iniciaba, dentro do proceso de descentralización territorial do Estado, a súa andaina particular cara á definición e construción do seu propio sistema político autonómico. A formación desta nova área política tería un marco normativo de goberno resultante do enganche da nosa Comunidade ao artigo 151 da Constitución, o mesmo que se aplicara ao País Vasco e Cataluña e que facía de Galicia unha Comunidade de primeiro nivel vencellada á idea de nacionalidade histórica que a todas luces referenciaba, na medida en que o «arranxo constitucional» o permitía, o carácter nacional de Galicia.

Atrás quedaban o Estatuto dos Dezaseis, a aldraxe, os pactos do Hostal, a loita dos galegos e das galegas por un estatuto digno, a lección de políticos de esquerdas e de dereitas que souberon defender Galicia por riba dos seus partidos e dos seus propios intereses. Os tempos eran chegados para que Galicia desenvolvese a súa autonomía, as súas institucións e os seus actores políticos; e entre elas e eles un sistema de partidos propio que recollera a pluralidade e a unidade dende a que se construíu o Estatuto.

Pero un sistema de partidos propio non depende só de que existan moitos ou poucos partidos propios, senón tamén, e fundamentalmente, de que a dinámica de sinerxías na que se constrúe a relación entre os partidos e a competición política sexa propia. Non foron poucos os que se empeñaron en negar a existencia dese sistema autonómico de partidos en Galicia, uns por mero centralismo, outros porque pensaron e pensan que se os partidos nacionalistas non gobernan a comunidade tan só se trata dun subsistema do sistema español. Pero non é certo, se algo nos ten ensinado o neoinstitucionalismo é que as institucións son algo máis que meras áreas neutras, que a súa presenza asemella á dos propios actores na medida en que producen os marcos nos que se dá a competición, algo que se comprende facilmente se se recorda a primeira campaña de Alianza Popular e a última do Partido Popular nas autonómicas. O grande acerto de ambas foi que as dúas cinguían a competición a Galicia; dende o famoso «Galego coma ti» de 1981 ata o «Galicia, Galicia, Galicia» de 2020 teñen pasado corenta anos nos que o PP soubo interpretar o maioritario sentir de Galicia dende un modelo tan dominante como propio, que xerou dinámicas e sinerxías propias, que impediron a emerxencia doutros partidos galeguistas de centrodereita, e que limitou as estratexias do nacionalismo e mesmo do PSOE, volvéndoas tantas veces competitivas entre elas.

E iso, porque como veremos máis adiante, a partir da estratexia popular, o *cleavage* nacional/identitario foi perdendo forza, mentres o de esquerda-dereita se converteu no elemento fundamental da

competición, e a tal punto que parece que domina a propia definición do sistema galego de partidos forxada durante estes corenta anos, a partir das interaccións da competición e cooperación entre os partidos políticos galegos, e dunha cultura política, que amosa os cambios nas orientacións dos galegos cara ás institucións, as organizacións políticas, os líderes e o propio sistema de competición.

Ao longo destas páxinas, pretendemos dar conta de cal foi a evolución do sistema de partidos de Galicia, das súas fases, do funcionamento da competición entre partidos na interacción entre as estratexias que dirixen ao electorado e a construción das preferencias políticas dos propios galegos; porque non son unicamente os efectos mecánicos da norma electoral os que afectan os resultados, son tamén factores psicolóxicos os que condicionan o comportamento dos electores e as ofertas políticas dos partidos, e estes factores van moito máis alá dos que sinalara Maurice Duverger para entrar de cheo nas compoñentes emocionais dos comportamentos políticos. De tal xeito que estratexias e preferencias se van modulando como consecuencia da praxe política.

Non quero dicir que os efectos mecánicos non sexan tales, pero demasiado temos falado xa da incidencia da magnitude das circunscricións, do número fixo de deputados por provincia, do incremento da barreira electoral do 3 ao 5 % ou dos seus efectos no proceso de concertación de partidos que tanta incidencia tivo nos dous espazos da competición, o que provocou a diminución efectiva do número de partidos.

Porque máis alá destas análises, a maioría das veces planos exercicios académicos, o importante reside en explorar por que baixo os mesmos efectos mecánicos os sistemas se comportan de forma diferente. E por iso, ao tempo que imos ir degrañando os elementos que forman parte da análise do sistema de partidos, cantos partidos, que partidos, que tipo de competición centrípeta ou centrífuga, os niveis de fragmentación ou concentración de voto, de distancia ideolóxica (polarización), iremos tamén tecendo un relato sobre a nosa historia política máis recente, un relato que revela a existencia de ciclos electorais que oscilan nun movemento quasipendular, dende un escenario político con certa dispersión do voto e unha competición ideolóxica cara aos extremos (centrífuga) a un escenario no que o voto se concentra en tres partidos e a competición se disputa en posicións ideolóxicas moderadas (centrípeta). Esta lectura cíclica da política permítenos comprender os procesos de cambio e adaptación que se producen no sistema de partidos, por parte de partidos e votantes, cando os primeiros procuran aproximarse ás posicións dos segundos, e estes, os votantes, buscan entre os partidos as opcións que, en cada momento, máis se asemellen ás súas preferencias políticas.

O que mostra a evolución do sistema de partidos de Galicia é como certas características orixinais que definen os principais partidos parecen manterse no tempo dotando de estabilidade ou continuidade o funcionamento da competición dentro do sistema. Por unha banda, o papel predominante do Partido Popular de Galicia, antes como Alianza Popular, como primeira forza política, ocupando todo o espazo ideolóxico da dereita. Por outra, a debilidade estrutural do Partido Socialista de Galicia, tantas veces dependente da política da organización en Madrid, e con dificultades de atopar un liderado galego e unha identidade propia como organización galega. E, por último, a complexidade do nacionalismo galego de esquerda, cun Bloque Nacionalista Galego que se debate entre adoptar estratexias maximalistas que o deixan en situación de minoría electoral ou virar a posicións moderadas, onde atopa un importante apoio electoral ata converterse en segunda forza política.

Neste percorrido identificamos, en función das dinámicas electorais e dos gobernos que producen, cando menos, cinco períodos que se corresponden con ciclos electorais de dispersión e concentración do voto:

O primeiro período, de formación e institucionalización do sistema, comeza cos comicios de outubro de 1981 e prolóngase durante a década dos oitenta, ata a chegada de Manuel Fraga á presidencia da Xunta de Galicia. O segundo período abarca as catro lexislaturas de Fraga á fronte do Goberno galego e remata coa perda da maioría absoluta no 2005; este período divídese en dous subperíodos: un que vai do 1989 ao 1997, no que se produce a concentración e o crecemento electoral do nacionalismo, e outro, de 1997 a 2005, no que ten lugar o crecemento do PSdeG, que levará a Touriño á presidencia da Xunta. Un terceiro breve período de alternancia na Xunta cun Goberno de coalición entre socialistas e nacionalistas que rematará co retorno do PP da man de Feijóo. O cuarto período comeza no 2009 co goberno do PP, coa fragmentación do nacionalismo de esquerdas, que continua o seu desgaste electoral, e unha progresiva perda electoral, e de referencia, do PSdeG. Este período caracterízase porque por primeira vez o BNG e o PSOE caen conxuntamente sen que haxa transferencias de voto entre eles, e pola aparición de forzas de esquerda alternativas a ambos, primeiro AGE e despois En Marea. E, finalmente, un quinto período que comeza nas recentes eleccións do 2020, coa desaparición das Mareas e a recuperación das maiores cotas de voto nacionalista da nosa historia, despois de case vinte anos de caída continuada do nacionalismo.

O período de formación: a orixe do sistema de partidos

A creación do sistema de partidos arranca coas primeiras eleccións autonómicas de 1981 e esténdese ata as seguintes eleccións do ano 1985. Nesta primeira lexislatura, na que se instaura o novo marco institucional, as bases e os principios normativos recollidos no Estatuto de autonomía galego adquiren un novo significado na concorrencia dos partidos a un novo escenario de competición, aínda que será durante estas dúas lexislaturas (1981-1989) cando os partidos, dentro do marco institucional autonómico, atopen os seus espazos políticos e ideolóxicos, desenvolvan estratexias adaptadas á procura dos votantes, ao tempo que aborden, en distinta medida, os seus propios procesos de construción organizativa.

As posicións orixinarias dos partidos nestes primeiros momentos condicionaron amplamente o seu desenvolvemento posterior por dúas razóns: a primeira, porque institucionalizaron as posicións orixinarias que conformaron normas e costumes dentro das organizacións, e a segunda, porque crearon no seu electorado unha cultura política reprodutora que fixo e fai que o cambio desas posicións orixinarias produza unha certa disonancia cognitiva e afectiva entre os electores máis tradicionais da formación; algo polo que está a pasar nestes momentos o BNG no seu intento de ensanchar o seu espazo electoral, pero tamén o PP, ao que unha boa parte do seu electorado tradicional lle reconece e reclama unha identidade galeguista propia, no pasado patrimonio dos populares galegos, e que na actualidade tantas veces a competición interna coa organización de Madrid desdebuxa.

Como é normal, os resultados electorais destas primeiras eleccións de 1981 deron orixe a un sistema de partidos e a un parlamento cuns niveis de fragmentación dos máis altos da historia da Autonomía de Galicia, no que acadan representación política un total de seis partidos, mais o que resulta verdadeiramente sorprendente destes comicios será a vitoria electoral de Alianza Popular, que

resultará decisiva pola posterior descomposición de UCD e polo acceso do PSOE ao goberno de España en 1982.

Alianza Popular, con Fernández Albor como candidato á presidencia da Xunta, no 1981 gañou as eleccións por unha diferenza mínima, de apenas 3 puntos porcentuais, respecto da UCD, que presentaba como candidato ao entón presidente da Xunta preautonómica, Xosé Quiroga Suárez. Mentres os populares obtiveron un 30,52 % do voto a candidaturas, e 26 dos 71 escanos do primeiro Parlamento (obtendo nove deles na Coruña, sete en Pontevedra, cinco en Lugo e outros cinco en Ourense), a formación centrista obtivo o 27,8 % do voto e 24 escanos (obtendo cinco deles na Coruña, seis en Pontevedra, seis en Lugo e sete en Ourense).

Con estes resultados electorais, AP de Galicia avanzaba en dúas direccións: dunha banda, tratábase da primeira comunidade autónoma onde os populares se convertían en partido de goberno, é máis, era o primeiro goberno non local ao que accedían os populares; doutra, a instalación nas redes da Administración pública autonómica permitiulles impulsar o seu crecemento organizativo, a través dunha simbiose entre a organización e a administración, cartelización, que promoveu a penetración das súas estruturas na sociedade civil. Deste primeiro momento deriva a permanente identificación da organización popular coa defensa dos intereses dos galegos fronte a un Goberno central socialista, a partir de 1982. Pola contra, sen afondar nas razóns dos malos resultados obtidos por UCD, o certo é que o partido se atopaba nun proceso de descomposición, que o seu papel no Estatuto fora complicado e que as redes institucionais e clientelares que tiña a UCD non foron dabondo para frear a desfeita que comezaba. Aqueles resultados foron o xerme que posibilitou a formación dunha ampla maioría de centro-dereita en Galicia, na medida en que facilitaron aos populares a ocupación do espazo de centro en Galicia á procura dunha «maioría natural» que Fraga pensaba para España dende Galicia.

Efectivamente, o afundimento da UCD a nivel estatal durante esta primeira lexislatura do Parlamento galego xera en Galicia unha competición polos restos deste espazo político, o que dá orixe a dúas dinámicas: por un lado, á incorporación de membros notables e militantes da UCD ás filas dos populares; pola outra banda, ao intento de recomposición deste espazo a partir da formación de Coalición Galega (CG), sobre todo por antigos integrantes da UCD, mantendo o carácter centrista do partido, pero incorporando unha importante compoñente nacionalista ou de galeguismo moderado da que participaban grupos e elites pertencentes a este espazo do nacionalismo galego conservador. As ditas dinámicas podémolas observar en relación con tres consideracións.

En primeiro lugar, co proceso de desintegración do Grupo Parlamentario Centrista na Cámara galega, que tivo lugar antes de que rematase a primeira lexislatura autonómica, máis concretamente, o 9 de setembro de 1983, vinte e catro deputados centristas adscribíronse a outros grupos parlamentarios, quedando só tres no orixinario (Pardo Montero, Suárez-Vence e Pérez Hortas). Por outro lado, doce destes parlamentarios formaron o Grupo Parlamentario Independente (Vázquez Portomeñe, Mella Villar, Iglesias Corral, Rosón Pérez, Torres Colomer, Castro Suárez, Emma González, González Martín, Lareo López, Piñeiro Sánchez, Recimil Táboral e Rodríguez Vázquez). Os nove restantes integráronse no Grupo Parlamentario de Coalición Galega, conformando a primeira representación parlamentaria desta nova formación (González Mariñas, Olives Quintás, Senén Bernárdez, Quiroga Suárez, Oujo Bello, Casas Rosendo, Miras Portugal, Romero Becerra e Lage Lage).

En segundo lugar, a partir das seguintes eleccións de 1985, o espazo centrista quedou repartido entre os populares e os membros de Coalición Galega. Alianza Popular, novamente con Albor de candidato á Xunta, conseguiu ampliar os seus resultados aínda que sen chegar a acadar a maioría absoluta, cun 41,17 % de voto e 34 escanos de 71 (dez pola Coruña, nove por Pontevedra, oito por Lugo e sete por Ourense), mentres que Coalición Galega (que presentaba como candidato a González Mariñas) se converteu na terceira forza parlamentaria, co 13,03 % do voto e 11 escanos (dous pola Coruña, dous por Pontevedra, tres por Lugo e catro por Ourense). A desaparición do grupo da UCD representaba o inicio do continuado proceso de integración levado a cabo pola organización popular no espazo do centrodereita, proceso ao que algúns anos despois van sumarse o resto de forzas galegas da dereita nacionalista, incluída a propia Coalición Galega.

Malia o anterior, nun primeiro momento, observamos como a práctica totalidade do grupo parlamentario «coaga» procedía da UCD, mentres que na bancada popular os excentristas representaban unha quinta parte dos seus integrantes. En concreto, trátase do paso de seis antigos parlamentarios da UCD respectivamente en cada grupo parlamentario (12 dos 24 deputados que a formación centrista tiña na primeira lexislatura). No caso de CG estamos a falar de Pablo González Mariñas, Antonio Olives Quintás (electos pola Coruña), Carlos Mella Villar (electo por Pontevedra), Senén Bernárdez Álvarez, Santos Oujo Bello e José Romero Becerra (electos estes tres últimos por Ourense). No caso dos populares, revalidarían o seu escano sobre todo antigos parlamentarios ucedistas que compuxeran o Grupo Parlamentario Independente: Iglesias Corral (pola Coruña), Emma González (por Pontevedra), Vázquez Portomeñe (tamén por Pontevedra, logo de ser electo anteriormente por Lugo) e Rosón Pérez (por Lugo). Ademais, Miras Portugal (electo por Ourense) e Suárez-Vence (electo por Pontevedra) proviñan, respectivamente, dos antigos centristas que formaran o primeiro grupo parlamentario coaga e dos que se mantiveran no grupo centrista.

Dentro do bloque da esquerda, atopamos nesta primeira lexislatura un maior nivel de fragmentación de voto repartido entre catro formacións políticas, dúas de ámbito estatal, PSdeG-PSOE e PCG, e dúas de carácter nacionalista, EG/PSG-EG e o actual Bloque Nacionalista Galego, presentado en 1981 como a coalición Bloque Nacional-Popular Galego-Partido Socialista Galego, o que dá conta do carácter minoritario destes partidos e das dificultades de construír, neste espazo ideolóxico, unha alternativa de goberno ás forzas da dereita galega. Unha rápida ollada aos resultados electorais amosa o eminente carácter minoritario da maioría destas formacións, nun contexto político emerxente e en fase de desenvolvemento.

Así pois, tanto en 1981 como en 1985 os socialistas (primeiro con Francisco Vázquez e logo con Fernando González Laxe como candidatos á presidencia da Xunta) conseguiran ser a primeira forza de esquerdas, respectivamente, cun 19,62 % do voto a candidaturas e 16 escanos (seis pola Coruña, catro por Pontevedra, tres por Lugo e tres por Ourense) e cun 28,86 % e 22 escanos (oito pola Coruña, seis por Pontevedra, catro por Lugo e catro por Ourense).

Pola contra, o resto de partidos de esquerdas destacáronse como as forzas de menor tamaño electoral e parlamentario da Cámara. A representación parlamentaria obtida polo Partido Comunista de Galicia (PCG) e Esquerda Galega, posteriormente denominado Partido Socialista Galego-Esquerda Galega (EG/PSG-EG), foi obtida de forma exclusiva nas provincias occidentais. Deste xeito, o PCG acadara o seu único parlamentario (Anxo «Geluco» Guerreiro) en 1981 pola provincia da

Coruña (cun 3,43 % do voto a candidaturas nesa provincia), namentres que os de Camilo Nogueira obtiveran a súa representación nas tres primeiras lexislaturas por esta provincia e tamén pola pontevedresa. En concreto, falamos de que en 1981 obtiveron un parlamentario por Pontevedra co 5,9 % de voto a candidaturas nesa provincia; en 1985 foron dous nesa provincia (cun 8,66 %) e outro pola Coruña (cun 5,72 %); finalmente, en 1989 sería un parlamentario por cada unha destas dúas provincias (cun 4,16 % na Coruña e un 5,15 % en Pontevedra).

No caso do actual Bloque Nacionalista Galego, en 1981 obtivo o 6,27 % do voto e 3 escanos (un respectivamente pola Coruña, Pontevedra e Lugo) e, en 1985, o 4,23 % do voto e 1 escano (o escano obtido por Xosé Manuel Beiras Torrado pola Coruña). Poñendo en comparación estes datos, podemos observar como nestas lexislaturas iniciais a esquerda, á marxe dos socialistas, competiu nun espazo minoritario, destacándose a desaparición parlamentaria do PCG e a superación da Esquerda Galega ao Bloque en 1985 (despois de ter este superado electoralmente a estoutras dúas formacións en 1981).

Os feitos políticos desta década reafirman o carácter inestable e emerxente do sistema de partidos galego: por un lado, a través dos realiañamentos políticos que estaban a producirse entre os votantes galegos en cada convocatoria electoral, pero ademais, por outra banda, polos reposicionamentos das elites partidarias nos procesos de institucionalización das organizacións políticas. Os problemas internos dos partidos no seu desenvolvemento territorial, na formación de cadros políticos e de busca de liderados xera unha serie sen fin de crises no seo da organización. A situación de AP de Galicia será especialmente feble, nun punto de inflexión para o seu desenvolvemento organizativo, na metade da segunda lexislatura.

No ano 1987 a presidencia da Xunta, en mans de Xerardo Fernández Albor, á fronte dun goberno popular, veuse de súpeto interrompida por unha moción de censura. A orixe da dita moción acharíase na crise interna dentro do seo dos populares, que ben puido rematar coa dimisión de Albor, pero que se saldou coa dimisión do vicepresidente da Xunta, secretario xeral de AP en Galicia e portavoz parlamentario popular, Xosé Luís Barreiro Rivas, e de catro conselleiros (Suárez-Vence, Vázquez Portomeñe, José Antonio Orza e Garrido Valenzuela) e a súa posterior saída de AP. Tres deles, Barreiro Rivas, Suárez-Vence e Garrido Valenzuela, xunto a outros dous parlamentarios, Emma González e Antonio Sangiao, pasaríanse ao Grupo Mixto o 8 de setembro de 1987 e incorporaríanse posteriormente a Coalición Galega. Nesta situación, preparouse a mencionada moción de censura pactada entre PSdeG-PSOE, CG e o Partido Nacionalista Galego (PNG, escisión de CG, despois das eleccións xerais de 1986, dirixida por González Mariñas), que conformaría o Goberno do tripartito encabezado por González Laxe durante os dous anos seguintes (1987-1989).

Con todo, esta etapa pecharíase na fin da década cando en decembro de 1989, o refundado Partido Popular, con Manuel Fraga como candidato, conseguiu mellorar os resultados previos do partido, ao facerse coa maioría absoluta na Cámara galega por primeira vez.

Este momento de conformación e institucionalización do sistema de partidos responde, como temos visto, a catro características fundamentais: a localización dos partidos nos espazos políticos, o continuo realiañamento dos votantes, a relocalización das elites partidarias e, como consecuencia de todo isto, a tendencia á limitación do número de partidos.

A era Fraga

A chegada de Fraga a Galicia abre unha nova etapa no sistema de partidos que dura ata o 2005 e inaugura un escenario distinto na política autonómica ao encadear catro maiorías absolutas consecutivas nos comicios de 1989, 1993, 1997 e 2001. Porén, dentro desta etapa de gobernos de maiorías, podemos identificar dous momentos ben distintos: un, que vai ata o ano 1997 e coincide co ascenso electoral do BNG e a súa posición de segunda forza política, e un segundo momento, que vai dende esas eleccións ata 2005, e abarca o percorrido electoral do PSdeG de Emilio Pérez Touriño cara á Xunta de Galicia.

Sen pretendernos entrar noutras consideracións, o certo é que a refundación de Alianza Popular en Partido Popular no ámbito estatal pon as condicións para que Fraga ceda o relevo a Aznar na dirección nacional do partido e pense en Galicia como o lugar do seu retiro político.

No nivel organizativo, o novo liderado de Manuel Fraga supón a fin da crise provocada pola cuestionada figura do presidente Fernández Albor, que causa o abandono da organización popular de Xosé Luís Barreiro e os seus seguidores. Ao mesmo tempo, representa o pulo necesario para continuar coa estratexia iniciada polo partido de incorporación de alcaldes, concelleiros e grupos procedentes do espazo nacionalista da dereita. No nivel da competición partidista, o devandito proceso de integración das forzas de dereita galeguistas, como xa apuntamos, permite aos populares obter importantes réditos electorais no ámbito autonómico, a pesar de que aínda se producen, en convocatorias municipais, diversos intentos de formar coalicións electorais entre estas forzas galeguistas. Exemplo diso foi a Coalición Progresista Galega, formada por Coalición Galega, PDP e PL, presentada na cita electoral das municipais de xuño de 1987.

Nas eleccións de 1989, o PP recibiu o 44,2 % do voto a candidaturas e xusto os 38 escanos que lle permitían gobernar en solitario (once pola Coruña, once por Pontevedra, oito por Lugo e oito por Ourense, onde concorrera en coalición con Centristas de Galicia). Pola contra, os seus competidores na dereita obtiveron un resultado máis reducido, acadando representación parlamentaria unicamente Coalición Galega. Estes viron reducidos nesa ocasión o seu voto ao 3,65 %, conseguindo só 2 escanos (un por Lugo e outro por Ourense), na derradeira ocasión na que van ter representación no Parlamento de Galicia.

Dentro do bloque da esquerda, os socialistas, encabezados por González Laxe, aínda que non puideron renovar o seu goberno de coalición, si que obtiveron un dos seus mellores resultados (repetidos tan só noutras dúas ocasións, 2005 e 2009) cun 32,81 % do voto e 28 escanos (dez pola Coruña, sete por Pontevedra, cinco por Lugo e seis por Ourense). Como terceira forza política, o BNG iniciou a súa consolidación como alternativa nacionalista e do espazo á esquerda dos socialistas, superando ao seu rival directo, o por entón denominado PSG-EG. En concreto, mentres que os nacionalistas, con Beiras á fronte, acadaron o 8,01 % do voto e 5 escanos (dous pola Coruña, dous por Pontevedra e un por Lugo), os de Camilo Nogueira viron reducidos os seus resultados ao 3,79 % do voto e 2 escanos (acadados pola Coruña e por Pontevedra).

O escenario aberto polas eleccións de 1989 dá comezo a un novo período do sistema de partidos galego, caracterizado por unha alta concentración do voto arredor de tres partidos políticos (PP, PSdeG e BNG), situación que se vai manter dende 1993 ata as eleccións do ano 2012, impulsado por un modelo de competición centrípeta, no que a disputa electoral entre os dous bloques políticos



Deputadas presentes no Parlamento no ano 1992. (Fondo gráfico do Parlamento de Galicia)

(dereita e esquerda) e dentro do bloque da esquerda se dirixe cara ás posicións moderadas dos respectivos votantes.

Nestes anos o PP de Fraga convértese no partido predominante, case hexemónico, do sistema, ocupando todo o espazo ideolóxico da dereita, e no eixe identitario, o espazo do nacionalismo conservador, o que lle garantiu ampliar a súa maioría electoral e parlamentaria a niveis por riba do 50 %. Deste xeito, nos comicios de 1993, o PP obtivo o 52,62 % do voto a candidaturas e 43 escanos (trece da Coruña, doce de Pontevedra, nove de Lugo e nove de Ourense), que foi o seu mellor resultado parlamentario. En 1997, obtiña o 52,88 % do voto a candidaturas (nestes termos, o seu mellor resultado histórico) e 42 escanos (perdendo un parlamentario por Ourense, que obtiveron os nacionalistas).

Esta hexemonía do PP asentábase en dúas bases: o incuestionable liderado de Fraga e a forza da organización dos populares, que en todo momento contaron cunha militancia que duplicaba a totalidade da militancia do resto dos partidos de Galicia xuntos. Fraga puxo as condicións para que o PP hexemonizase a dereita en Galicia, procurando abarcar todo o abano ideolóxico da dereita, pero tamén ter unha ancoraxe no eixe identitario do galeguismo co fin de que non aparecesen partidos semellantes ao PNV ou a CiU, sabedor como era de que as dificultades do posicionamento identitario do PSOE deixaría sempre aberta a porta a un sistema como mínimo de dous partidos e medio, cando non de tres partidos. Un sistema que, estratexicamente, sempre favorecerá as expectativas do PP, e non precisamente por efectos mecánicos do sistema, como algúns cren, senón fundamentalmente polas propias sinerxías da competición.

a) O ascenso do BNG

Entre tanto, dentro do bloque da esquerda a competición amosaba unha tendencia de cambio na correlación de forzas de esquerdas: o descenso electoral do PSdeG viña acompañado dun incre-

mento do voto dos nacionalistas do BNG. Nas eleccións de 1993, os socialistas (co seu candidato Antolín Sánchez Presedo á fronte) viron reducidos os seus resultados a un 23,89 % do voto e 19 escanos (dos cales proviñan seis pola Coruña, cinco por Pontevedra, catro por Lugo e catro por Ourense); pola súa banda, os nacionalistas obtiñan os seus mellores resultados ata o momento, un 18,55 % do voto e 13 escanos (cinco pola Coruña, catro por Pontevedra, dous por Lugo e dous por Ourense).

Serán as eleccións de 1997, trala caída do PSOE en Madrid, as que confirmen o cambio da tendencia dentro da esquerda, co que se consuma así o adianto electoral do Bloque ao Partido Socialista de Galicia, mellorando a súa porcentaxe de voto en máis de 7 puntos, ata o 25,11 %, con 18 escanos (seis pola Coruña, seis por Pontevedra, tres por Lugo e tres por Ourense). Nesta ocasión, na que os socialistas concorrían ás eleccións en coalición con Esquerda Unida-Esquerda Galega e Os Verdes e con Abel Caballero como candidato á Xunta, obtiveron uns dos seus peores resultados, o 19,72 % do voto e 15 escanos (cinco pola Coruña, catro por Pontevedra, tres por Lugo e tres por Ourense). Un escenario moi similar ao actual, tralas eleccións de 2020, e do que, máis adiante, falaremos.

O proceso de concentración de voto da forza nacionalista parece atopar o seu teito, ata ese momento, nesas eleccións de 1997. O amplo apoio acadado polos nacionalistas neses anos foi interpretado en boa medida, por referencia ao «carismático» liderado do seu candidato, Xosé Manuel Beiras, e ao despregamento dunha estratexia e dun discurso máis centrado e institucional, que entraba en contradición coas posicións ideolóxicas maximalistas dunha parte esencial da organización, a UPG. Pero non era só liderado e estratexia; o BNG dos noventa crecía por dúas razóns de carácter estrutural e ideolóxica: dunha banda, convertérase na casa común do nacionalismo, do de esquerdas e do escaso nacionalismo de dereitas que non se refuxiara no PP, unha situación á que colaborara a subida da barreira electoral do 3 ao 5 %; doutra banda, como froito deste «catch-all nacionalismo» o BNG tratou de ampliar a súa base electoral cambiando o seu modelo de competición para facelo máis centrípeto (na segunda metade dos anos noventa, o 60 % dos mozos e das mozas que votaban por primeira vez en Galicia escollían como primeira opción o BNG).

Como xa teño sinalado, a subida da barreira electoral en 1993 non foi o único efecto mecánico do sistema electoral galego que contribuíu a configurar o noso sistema de partidos, tamén a fórmula electoral e o tamaño da circunscrición inciden nos resultados, e aínda que, en xeral, os efectos dos dous primeiros elementos son máis limitados que o tamaño da circunscrición, o certo é que a ampliación da barreira electoral se confirmou como o peche definitivo do sistema, polo menos na perspectiva dos noventa.

Durante este tempo, entre o PSdeG e o BNG existe unha dinámica inversa de voto, o que constitúe unha das principais claves que permiten comprender o funcionamento do sistema de partidos, é dicir, cando o PSdeG sobe, o BNG baixa, e viceversa. Agora ben, mentres o BNG medra cando leva a súa competición a posicións máis centradas, disputando o espazo ideolóxico do PSdeG, o problema dos socialistas é xusto o contrario, pois perde apoio electoral cando se despraza na súa competición do espazo de centreesquerda a posicións máis de esquerdas, no contorno da formación nacionalista.

Despois das eleccións de 1997, por primeira vez na historia de Galicia o nacionalismo afronta un ciclo electoral coa pretensión de acceder á presidencia da Xunta de Galicia; pero para iso tiñan

que suceder dúas cousas á vez: a transferencia de votos do PSdeG ao BNG e a transferencia de votos do PP ao PSOE. É dicir, para que o PP perdesse a maioría absoluta tiñan que crecer ao mesmo tempo o BNG e o PSdeG. E iso, pola mesma dinámica da competición, era case imposible.

b) O crecemento do PSdeG cara á Xunta

Efectivamente, o que ocorre na elección de 2001 supón un punto de inflexión, un cambio de tendencia, o PSdeG crece, o BNG baixa, e as dúas formacións de esquerdas obteñen o mesmo número de escanos, 17, aínda que cunha porcentaxe de voto lixeiramente favorable ao BNG (22,20 % para os socialistas fronte ao 22,97 % dos nacionalistas). A partir dese momento, o modelo centrípeto do BNG entra en crise e iníciase unha tendencia de perda de votos que non cambiará ata o 2020. Seguramente as razóns desta continua caída do BNG teñen que ver co fracaso daquel modelo centrípeto de «catch-all nacionalismo» que procuraran Beiras e Quintana, e que nunca foi do agrado da UPG.

Pola contra, o PSdeG, da man de Pérez Touriño, abordará o seu único intento de reafirmación como partido político galego, máis alá da lóxica municipalista na que se refuxiara despois da súa difícil implantación estratéxica nos primeiros momentos da Autonomía.

Do mesmo xeito que para o PP gañar as eleccións de 1981 coa posterior caída da UCD xerou unha estrutura de oportunidade política para acadar a hexemonía do centrodereita, para o PSOE, o feito de que o acceso á autonomía, e a conseguinte reivindicación de competencias autonómicas, coincidise coa presenza do PSOE no Goberno de Madrid, supuxo unha definición de roles pouco favorable de cara a presentarse ante os galegos como partido que defende os intereses de Galicia. Mentres o PP e o BNG podían ter un papel reclamante ante Madrid, o PSdeG non podía facer tal; e iso estivo sempre na base dun partido máis orientado pola pluralidade das lóxicas municipalistas que pola construción dunha lóxica galega, que ata o momento só apareceu de forma explícita neste período de Touriño.

O crecemento do PSdeG, como temos visto, ten dúas fases: na primeira prodúcese unha transferencia de votos do BNG ao PSdeG, na segunda, que provoca a perda da maioría absoluta por parte do PP, as transferencias veñen do PP e responden ao desgaste da figura de Fraga e á propia emerxencia de Touriño. A gran peculiaridade deste momento reside na lectura centrípeto que o Partido Socialista fai da competición, tanto no que se refire á loita polos votantes centrados como na redefinición galeguista que Touriño imprime ao PSdeG. Así, aínda que o eixe central da competición segue a ser o eixe esquerda-dereita, o PSdeG procura unha posición que nunca tivera no eixe identitario, e que lle funciona como eixe secundario para a ancoraxe dos votantes da esquerda galeguista, o que lle vai permitir definir unha estratexia de orientación absolutamente centrípeto. Ou dito doutro xeito, esta dobre situación permite ao PSdeG non ter que buscar o galeguismo de esquerdas no eixe ideolóxico e así construír un modelo de competición centrípeto, que compite directamente co PP neste eixe primario da competición en Galicia.

O período do Goberno de coalición de esquerdas: a alternancia na Xunta de Galicia

As eleccións de 2005 marcan a fin dunha época, o remate do «fraguismo» prodúcese cando por primeira vez as forzas de esquerda suman máis en votos e en escanos que o PP, e pon en dúbida a idea de que a hexemonía na dereita abonda para garantir o éxito electoral.

Algúns feitos nos anos previos, como a guerra de Iraq, o atentado do 11-M ou en Galicia a catástrofe natural provocada polo afundimento do petroleiro *Prestige* en novembro de 2002, e a cuestionada xestión do desastre por parte do Goberno da Xunta, así como do Goberno central, tamén do PP, prepararon o terreo para unha mobilización social e política, sen precedentes en Galicia, pola defensa das nosas costas e dos seus recursos ambientais. A formación da Plataforma «Nunca Máis», de orixe maioritariamente nacionalista, adquiriu un forte protagonismo nas críticas á Xunta de Galicia, e así e todo o mundo nacionalista non conseguiu transformar o éxito da mobilización en apoio electoral para o Bloque.

Os efectos do descontento coa xestión do Goberno popular non se fixeron esperar, pois nas inmediatas eleccións municipais de 2003 o PP perdeu en Galicia un total de 142 concelleiros respecto dos anteriores comicios municipais, dos cales 53 se perderon na provincia coruñesa, unha das máis afectadas polos danos da catástrofe.

Probablemente as claves dos resultados electorais de 2005 sexan varias, como xa dixemos: por unha banda, o desgaste do PP a nivel xeral, en España e en Galicia; o propio desgaste de Fraga, despois de dezaseis anos de goberno moitos galegos percibiron as debilidades do presidente da Xunta para afrontar a crise do *Prestige*, e os conflitos internos asociados a ela, e que acabaron co que fora durante tanto tempo o seu home de confianza, José Cuíña; o cambio de liderado dentro do BNG coa aparición de Anxo Quintana e o liderado de Touriño, que, en momentos de renovación, achegaba competencia e visión de futuro.

Nesas eleccións o PP obtivo o peor resultado da súa historia recente, 45,81 % do voto a candidaturas, voltando a valores similares aos dos anos oitenta (e non superando dende entón a barreira do 50 %) e 37 parlamentarios (perdendo un parlamentario nas provincias da Coruña e Lugo e dous na de Pontevedra). Pola súa parte, os socialistas acadaron o 33,64 % do voto e 25 escaños (oito da Coruña, oito de Pontevedra, cinco de Lugo e catro de Ourense), mentres que os nacionalistas liderados polo que resultaría vicepresidente do Goberno bipartito (Anxo Quintana) viron reducidos os seus resultados ao 18,89 % do voto, obtendo un total de 13 escaños (cinco pola Coruña, catro por Pontevedra, dous por Lugo e dous por Ourense). En definitiva, o único partido que melloraría os seus resultados respecto das eleccións anteriores sería o PSdeG, e deste xeito os populares sufrían a primeira derrota electoral e a perda do goberno da Xunta de Galicia, mentres os nacionalistas confirmaban a súa tendencia descendente, compensada polo feito de entraren a formar parte do goberno, tamén, por primeira vez na historia do partido.

A experiencia do Goberno de coalición non resultou como se esperaba e frustrou as expectativas xeradas en moitos cidadáns, que levaban tempo agardando por un goberno de esquerdas. O mal entendemento entre os líderes dos dous partidos (presidente e vicepresidente da Xunta, respectivamente), así como as tensións xurdidas na xestión do goberno trasladou ao conxunto da cidadanía unha imaxe de dúas administracións paralelas comprometidas con políticas diferenciadas, nalgunhas ocasións mesmo distantes entre si. Por outra parte, a crise económica, iniciada entre 2007 e 2008, contribuíu a amplificar os efectos da campaña negativa do Partido Popular de Alberto Núñez Feijóo, entre acusacións de corrupción e dilapidación no gasto público por parte dos membros do Goberno de coalición.

Pero máis alá das políticas de goberno, das relacións entre os socios da coalición ou da campaña negativa das cadeiras e dos coches, o certo é que a necesidade de protagonismo do BNG, no seu ac-

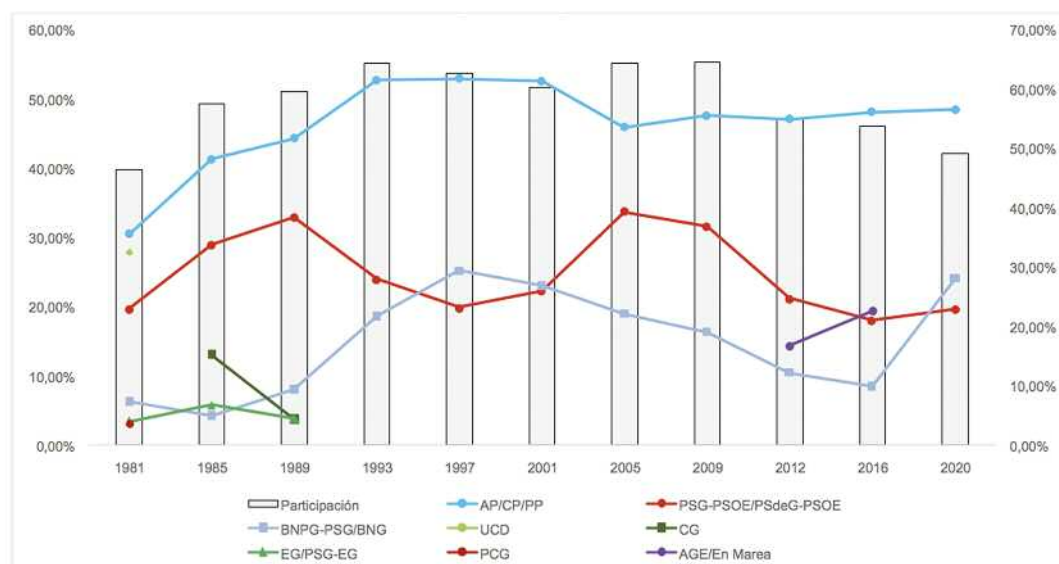
ceso á Xunta, debilitou a estratexia centrípeta do PSdeG e provocou que os votantes de centro volvesen ás súas posicións orixinarias no contorno do PP, algo aparentemente fácil de interpretar nun sistema de dous partidos e medio, onde as posibilidades estratéxicas de manter a competición en ambos os espazos ideolóxicos resulta na práctica imposible.

Nunca antes unha campaña electoral galega tivera tanta repercusión nos medios de comunicación estatais, incluso a pesar da coincidencia coas eleccións do País Vasco. Os resultados de 2009 permitirían o retorno dos populares, mellorando os seus resultados anteriores e obtendo o 47,47 % do voto, o que lle deu os 38 escanos xustos que precisaban para gobernar en solitario (sendo doce deles da Coruña, once de Pontevedra, oito de Lugo e sete de Ourense). Os socialistas mantiveron os 25 escanos de 2005 cun 31,54 % do voto, aínda que perdendo un en favor do PP en Pontevedra e gañando outro en Ourense en detrimento dos populares. O deputado que concedería a maioría parlamentaria ao PP foi o que perdeu o Bloque na Coruña, continuando a súa dinámica de descenso electoral, cun 16,28 % do voto nestes comicios.

A vitoria do PP acababa co goberno de coalición, cortaba de raíz o modelo de PSdeG impulsado por Touriño, marcaba a orixe dunha crise organizativa no BNG sen precedentes e construía os cimentos do liderado de Feijóo, dando orixe a unha nova redefinición organizativa do PP, na que era patente a derrota das «boinas» e na que habería que repensar o papel das baronías provinciais.

O PPdeG superaba a marcha de Fraga e voltaba ao goberno cun novo liderado, sen perder no sistema de partidos a hexemonía da dereita e sen ter sufrido custos no que se refire a posibles realíñamentos dos seus electores nin relocalizacións das súas elites; mentres pola contra, tanto o PSdeG como o BNG comezaban unha andadura tortuosa tanto no que se refire ás divisións internas das elites como aos realíñamentos dos electores.

Gráfico 1. Evolución porcentual de voto e participación nas eleccións ao Parlamento de Galicia dende 1981 a 2020 aos partidos con representación parlamentaria



As porcentaxes de voto a partidos son respecto dos votos a candidaturas.

O eixe da esquerda corresponde ao voto e o dereito á participación. Fonte: Xunta de Galicia.

O período da volta aos gobernos maioritarios do PPdeG

A partir de 2009 o PP recupera a súa posición de predominio no sistema, o que dá comezo a unha serie de gobernos populares en solitario encabezados por Núñez Feijóo e garantidos pola súa posición de partido único dentro do espazo da dereita. Pola contra, na esquerda producíranse, nas seguintes eleccións, continuados descenso electorais do PSdeG e do BNG, que permiten a apertura do sistema de partidos a partir dos dous factores anteriormente sinalados, o movemento das elites nacionalistas e o realíñamento dos electores; e a un terceiro elemento, a aparición de novos partidos na esfera estatal, especialmente Ciudadanos e Podemos, con estratexias diferenciadas.

Neste cuarto período danse dous factores que van cimentar a resistencia do sistema de partidos galego ás presións que vai padecer o sistema español a partir de 2014. Dun lado, o rápido retorno do PP ao goberno da Xunta e a inmediata institucionalización do liderado de Feijóo limita a apertura do sistema pola dereita, e fai que as opcións primeiro de Ciudadanos e despois de Vox sexan practicamente nulas. Doutro lado, nas esquerdas, as divisións das elites e as crises orgánicas tanto do BNG como do PSdeG abren a porta á aparición de novas formacións que acompañarán os votantes.

Neste escenario, a hexemonía do PP vóltese total, pero, sobre todo, o sistema de partidos galego mostra a súa faciana máis diferente do sistema de partidos español ao facerse impenetrable para os partidos de dereita, que non poden competir no eixe identitario.

E iso non quere dicir que o sistema galego non estivese afectado polos movementos do sistema español. Efectivamente, dende a convocatoria electoral de 2012 ata os recentes comicios autonómicos de 2020, desenvolveuse unha etapa caracterizada pola fragmentación electoral, polo paso do bipartidismo ao multipartidismo, que ten en Galicia os efectos máis visibles nas formacións da esquerda, e un modelo de competición centrífuga, cara aos extremos do espazo ideolóxico, que semella ao dos anos oitenta. Porén, mentres en España esta tendencia fragmentou o eixe de esquerdas e o de dereitas, en Galicia, estes movementos xeraron unha clara vantaxe para o PP, que non verá afectada a súa posición predominante, nin ameazada a súa maioría parlamentaria.

En primeiro lugar, e a pesar de obter unha menor porcentaxe de voto lixeiramente inferior da que tivo nas pasadas eleccións (46,99 %), o PP de Núñez Feijóo foi capaz de ampliar a súa maioría parlamentaria ata acadar os 41 parlamentarios (sumando un parlamentario respectivamente nas provincias coruñesa, lucense e ourensá).

A situación foi ben distinta para os antigos socios do Bipartito, xa que os resultados constataron un destacado descenso electoral, perdendo parlamentarios en cada unha das provincias. No caso do PSdeG, co seu candidato «Pachi» Vázquez, tivo que afrontar unha perda de máis de 10 puntos na porcentaxe de voto (21,10 %) e quedou con 18 escaños (cinco pola Coruña, cinco por Pontevedra, catro por Lugo e catro por Ourense); deste xeito, o partido afastábase do seu teito electoral histórico. Para os nacionalistas, tendo a Francisco Jorquera como candidato á Xunta, estes comicios supuxeron un novo episodio no seu descenso electoral, ao obtiren o 10,45 % do voto, case 6 puntos menos que nas anteriores eleccións, e 7 escaños (dous pola Coruña, tres por Pontevedra, un por Lugo e outro por Ourense).

Ben que é certo que a baixada electoral do BNG viña producíndose dende o ano 2001, é necesario facer algunhas consideracións que expliquen as razóns destes últimos resultados. A crise organizativa do BNG, trala perda do goberno, rematou coa escisión do partido en varios grupos políticos e coa

saída do seu histórico líder, Xosé Manuel Beiras. Máis Galiza, Partido Nacionalista Galego-Partido Galeguista, Encontro Irmandiño (corrente do propio X.M. Beiras), Esquerda Nacionalista, deciden abandonar a fronte nacionalista, a partir da xuntanza da XII Asemblea, que tivo lugar en Amio. Beiras emprende un novo camiño político coa creación da formación política Anova, que xunto coa Federación Galega de Izquierda Unida (Esquerda Unida) concorre a estas eleccións na coalición electoral Alternativa Galega de Esquerdas (AGE).

A entrada deste novo actor político, AGE, ao Parlamento de Galicia, cun 14,38 % do voto e 9 escanos (catro pola Coruña, tres por Pontevedra, un por Lugo e outro por Ourense), confirma non só a descomposición dese espazo nacionalista de esquerdas, polo que se volve a unha situación semellante á das primeiras lexislaturas autonómicas, senón tamén a tendencia á dispersión de voto entre o electorado galego. Nese contexto, a formación nacionalista reprégase nunha estratexia de representación ideolóxica, que a afasta dunha parte dos seus votantes, que van procurar en novos partidos respostas ás novas demandas cidadás, e a sitúa nunha posición minoritaria dentro do Parlamento.

Estas dinámicas teñen continuidade nas seguintes eleccións de 2016. O escenario de inestabilidade permaneceu xerando realíñamentos, dentro do bloque da esquerda, entre partidos e entre os votantes. Co xurdimento de novos partidos a nivel estatal, o proceso de recomposición e fragmentación das forzas políticas da esquerda nacionalista segue a provocar toda unha serie de cambios de siglas e líderes.

Ao espazo «rupturista» herdeiro de AGE incorporábase outra forza de ámbito estatal, Podemos, integrada na formación dun novo partido de carácter autonómico, En Marea, que con Luís Villares como candidato á Xunta vai substituír o PSdeG como segunda forza política. De modo que mentres En Marea obtivo nestas eleccións o 19,26 % do voto e 14 escanos (cinco pola Coruña, cinco por Pontevedra, dous por Lugo e dous por Ourense), os socialistas, co candidato Xoaquín Fernández Leiceaga, retrocederon ata o 18,05 % do voto e 14 escanos (cinco pola Coruña, catro por Pontevedra, tres por Lugo e dous por Ourense). A situación dos nacionalistas, coa candidatura de Ana Pontón, quedou en valores parellos aos dos peores resultados da súa historia, nun 8,41 % de voto e seis escanos (dous pola Coruña, dous por Pontevedra, un por Lugo e outro por Ourense).

Para o PP, os resultados acadados consolidan a súa posición de partido maioritario, co 48,03 % do voto e, de novo, con 41 escanos (perdendo un en Lugo, pero gañando outro en Ourense). O que representa a terceira maioría absoluta do presidente Núñez Feijóo.

A configuración dun escenario político tan diferente aos anteriores probablemente xerou moitas expectativas e incertezas sobre o futuro da política autonómica, como xa ocorrera no ámbito estatal coa aparición dos novos partidos (Podemos, Ciudadanos e, máis tarde, Vox). Foron moitos os que viron nese novo actor político autonómico, e nas súas plataformas municipais (coas que acadaron as alcaldías de Ferrol, A Coruña e Santiago), serias posibilidades de consolidar unha forza de esquerda nacionalista, alternativa á dos socialistas e ao BNG.

Porén, os sucesivos realíñamentos, tanto nos partidos como nos electores, eran produto, unha vez máis, dun modelo de competición centrífuga, que acentuaba as diferenzas ideolóxicas entre os partidos e, en consecuencia, a dispersión do voto. A continuidade desa inestabilidade política e parlamentaria no bloque da esquerda provocaría finalmente, en novembro do ano 2019, a ruptura do grupo En Marea, co traspaso ao Grupo Mixto de Luís Villares, portavoz do grupo parlamentario e

tres deputados afíns, mentres que o anterior grupo parlamentario mudaba o seu nome polo de Grupo Parlamentario Común da Esquerda. O problema das Mareas residiu na súa propia instrumentalidade e na incapacidade de fixar un liderado referente e unha organicidade ben estruturada.

Non debemos esquecer os problemas polos que tamén atravesou nestas dúas últimas lexislaturas (2012 e 2016) a organización do PSdeG, que presentou en cada convocatoria electoral un candidato diferente. Dende a derrota electoral en 2009, o partido non atopou un liderado capaz de construír un modelo propio nin de cara á organicidade nin de cara aos cidadáns. A crise organizativa do PSdeG coincidiu no tempo coa crise na organización federal, pero os socialistas galegos, aínda hoxe, seguen á procura dun modelo galego alternativo á adición de municipalismos.

Pero a pesar de todos estes movementos, o sistema non deixou de ser nunca un sistema de dous partidos e medio ou, como máximo, de tres partidos, que asemella moito ao bipartidismo imperfecto, no que a desviación dos polos vén xerada pola lóxica identitaria que acompaña o sistema.

Houbo un tempo no que algúns creron que o liderado de Fraga era o único elemento que soldaba o PPG e que a súa desaparición supoñería a quebra do partido, pero o PP é o partido mellor institucionalizado en Galicia, a través dun modelo que privilexia a competición autonómica sobre o resto das competicións electorais, ao igual que o BNG, mais a diferenza deste último non está constrinxido polos límites do nacionalismo. E por iso ambos partidos obteñen os seus mellores resultados nesta competición, que é a que define o sistema galego de partidos a través dos dous eixes da competición, o identitario e o ideolóxico.

2020, as eleccións da pandemia

Finalmente, os recentes comicios autonómicos de 2020 supuxeron un novo punto de inflexión na evolución do sistema de partidos galego, facendo retornar o modelo ao ano 1997. Os paralelismos entre os resultados desas eleccións e das recentes de 2020 dan conta das dúas velocidades da competición, que non coinciden tampouco coas dinámicas do sistema español: por un lado, a competición fíxose totalmente centrípeta nos espazos da dereita, sen que iso deixase cabida a Ciudadanos e a Vox, contrariamente ao que sucede no sistema español; e, por outro lado, a competición conserva compoñentes centrífugas nos espazos da esquerda, aínda que xa se dan signos claros de dinámicas centrípetas. Son esas compoñentes centrífugas que conserva a competición as que fan que o realiañamento dos exvotantes das Mareas se produza todo no BNG, e son as dinámicas centrípetas iniciais as que invitan a Ana Pontón a mirar ao centro de cara ao ano 2024.

Ninguén dubida de que as circunstancias que rodearon a convocatoria destas eleccións e a campaña electoral foron especiais, entre outras cousas porque se aprazaron pola pandemia da covid-19, e realizáronse case cinco meses máis tarde do previsto. Non obstante, a clave destas eleccións reside, primeiro, no rexurdimento electoral do BNG, que chegou a superar aos socialistas en 4,5 puntos na porcentaxe de voto e en 5 escanos, e, segundo, na desaparición do Parlamento de En Marea, no que supón a fin da aventura da clase política disidente do nacionalismo galego, que no seu pragmatismo instrumental esquecera o funcionamento do eixe identitario.

Pero, amais, esta elección supuxo a reafirmación da unidade dos electorados de dereita en Galicia ao redor do PP de Feijóo, ata o punto de que ningún dos novos partidos de dereita teñen entrada no Parlamento galego.



Carlos Aymerich



Xosé Luis Barreiro Rivas



Xosé M. Beiras



Gonzalo Caballero



Xoaquín F. Leiceaga



Manuel Fraga Iribarne



Fernando González Laxe



Pablo González Mariñas



Ángel Guerreiro



Manuel Iglesias Corral



Francisco Jorquera



Claudio López Garrido



Camilo Nogueira



Emilio Pérez Touriño



Ramón Piñeiro



Jaime Pita Varela



Ana Pontón



Pedro Puy Fraga



Anxo Quintana



Ismael Rego



Manuel Ruíz Rivas



C. Sánchez Castiñeiras



Antolín Sánchez Presedo



M. Vázquez Fernández



V. M. Vázquez Portomeñe



Francisco Vázquez



Luis Villares

Deputados/as que participaron nas sesións de investidura dos cinco presidentes da Xunta de Galicia (por orde alfabética). (Fondo gráfico do Parlamento de Galicia)

O BNG, liderado por Ana Pontón (portavoz nacional da fronte como candidata á Xunta), atopa un estilo propio de achegar a política aos electores máis novos, que conecta cos principais *issues* da axenda política que están na base das mobilizacións do noso tempo (violencia de xénero, cambio climático...). Mentres que os socialistas, con Gonzalo Caballero á fronte, quedaron cun 19,56 % do voto e 14 escanos, o que supón un resultado electoral moi similar ao de 1997. Por último, como xa se sinalou, a candidatura procedente das Mareas deixaba de ser unha forza parlamentaria, pois obtivo o 3,98 % do voto.

Para o PP, os resultados revalidan a súa fortaleza política, ocupando todo o espectro da dereita, ata ampliar a súa maioría parlamentaria, obtendo o 48,42 % dos votos e 42 escanos (gañando un deputado respectivamente na Coruña e Lugo, namentres que perdía outro en Ourense). Nin Ciudadanos, nin Vox teñen representación política na nosa comunidade. O partido de extrema dereita renunciou mesmo a presentar candidatura nas eleccións galegas.

Aínda que o escenario nos resulte familiar, o contexto no que se producen os ditos resultados é ben distinto ao dos anos noventa. As razóns son moitas e vincúlanse cos cambios de século, os efectos da pandemia, e unha cidadanía que evolucionou cara aos novos retos do século XXI, pero, sobre todo, teñen que ver coa fortaleza e a resistencia do sistema galego de partidos fronte a dinámicas alleas.

O PP gañou as primeiras eleccións de Galicia porque soubo interpretar mellor que ninguén que as novas institucións autonómicas xeraban un escenario e unha escenografía que enmarcaba a nova competición. Aquel «Galego coma ti» era unha declaración de identidade que deu forma a un eixe identitario que sen dominar o novo sistema de partidos o facía diferente ao sistema español, incluso cando os partidos nacionalistas non tiñan protagonismo dabondo.

5

AUTOGOBERNO E MODERNIZACIÓN EN GALICIA: A EXPERIENCIA DE CATRO DÉCADAS



Xoaquín Fernández Leiceaga
Profesor titular de Economía Aplicada
Universidade de Santiago de Compostela

Santiago Lago Peñas
Catedrático de Economía Aplicada
Universidade de Vigo

AUTOGOBERNO E MODERNIZACIÓN EN GALICIA: A EXPERIENCIA DE CATRO DÉCADAS¹

Introdución

As catro décadas de autogoberno conforman unha historia na que dominan as luces no eido económico. A economía de Galicia expandiuse notablemente e duplicou o seu tamaño. Asemade, na produción por habitante conseguiu superar a barreira do 90 % da media española; de estarmos na cola, achegámonos ás posicións intermedias na clasificación das comunidades autónomas. Estes resultados son consecuencia dunha profunda mudanza estrutural na economía e no emprego, cunha persistente e sólida desagrarización, elevadas ganancias de produtividade, e unha demografía minguante no conxunto de España.

En paralelo, alterouse de xeito decisivo a estrutura do Estado. Primeiro, democratizouse, o que permitiu a expresión das demandas sociais e políticas. Segundo, produciuse unha nova distribución do poder entre niveis de goberno coa consolidación das autonomías, o que permitiu a emerxencia das demandas e dos intereses agrupados territorialmente. Terceiro, construíuse un Estado do benestar semellante ao dos países da nosa contorna, con sistemas educativos e sanitarios de vocación universal, e co reforzo dos mecanismos de protección social fronte a continxencias básicas (desemprego, incapacidades, idade avanzada) ademais do pulo a outros dispositivos de atención; nomeadamente, o que atinxe á dependencia. Cuarto, melloraron notablemente as infraestruturas básicas, coa inclusión de marcos regulatorios que facilitaron a modernización económica. A partir de 1986, este proceso complementouse coa integración no que hoxe é a Unión Europea, dotada tamén con instrumentos de apoio ao desenvolvemento das rexións atrasadas.

Estes catro vectores debuxan o escenario máis próspero na historia de Galicia, un que permitiu compensar en boa medida as carencias, discriminacións e insuficiencias anteriores.

O innegable progreso económico²

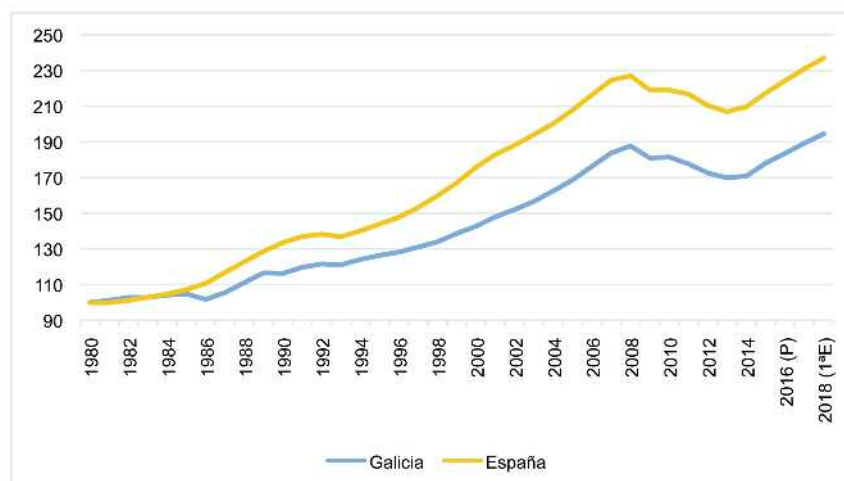
Desde 1980, Galicia case duplicou o tamaño da súa economía (Gráfico 1). Esta expansión económica viviu momentos de estancamento, como nos primeiros anos oitenta, e mesmo de retroceso entre 2009 e 2013; alternados con fases de crecemento intenso e persistente: entre 1992 e 2008, o empurrón sostido permite gañar dous terzos do progreso total no volume do produto interior bruto (PIB)³.

¹Agradecemos a axuda de Alejandro Domínguez no tratamento de datos.

²Agás que se especifique o contrario, utilizamos como referencia estatística a BD.MORES.b2010 (actualización xaneiro de 2020), que toma como punto de partida a serie de Contabilidade rexional publicada polo Instituto Nacional de Estadística, enlazando as diferentes series. Para unha explicación demorada das principais decisións metodolóxicas, ver Bustos e outros (2008).

³Unha análise do sucedido ata inicios do século actual pode verse en Lago Peñas e Lago Peñas (2006). Tamén pode consultarse Fernández Leiceaga e López Iglesias (2000).

Gráfico 1. Evolución do PIBpm, Galicia e España, en termos reais, 1980=100

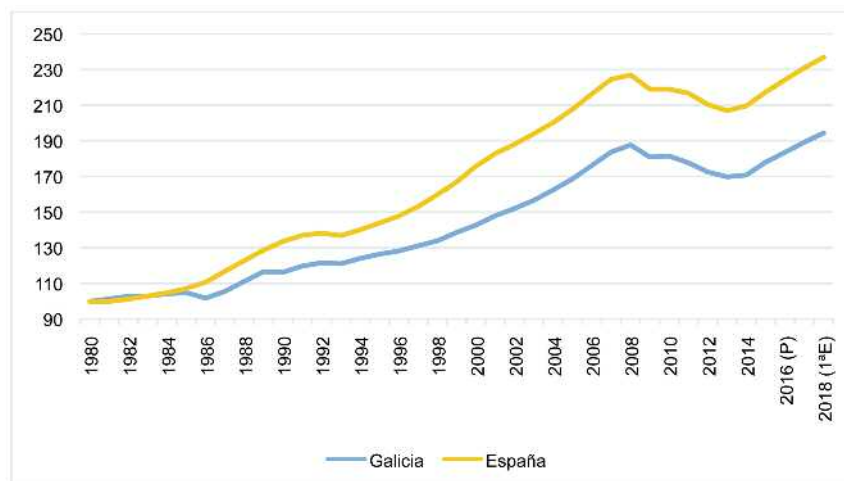


Fonte: Elaboración propia a partir de BD.MORES.b2010

Porén, o anterior non foi un impedimento para que o noso país perdesse peso relativo en España: a economía española expandiuse máis e pasamos de representar un 6,4 % do PIB en 1980 a só un 5,2 % hoxe. Unha perda que se produce no século XX; nas dúas décadas que levamos de século XXI, o crecemento é practicamente idéntico ao do conxunto, cunha sincronización de ciclos económicos moi elevada⁴. A continuación, desenvolvemos cinco características deste crecemento que nos permitirán entender mellor o sucedido en Galicia.

En primeiro lugar, o principal motor da economía galega foi a mellora da produtividade por traballador. Hoxe hai menos persoas ocupadas en Galicia do que había en 1980 (Gráfico 2), mentres que en España o número de traballadores aumentou case un 50 %. Porén, en ambos os espazos producimos moito máis que nese exercicio, mesmo corrixindo o efecto da inflación. A explicación directa é que a produtividade por traballador medrou moito máis do que no conxunto de España.

Gráfico 2. Ocupación e produtividade aparente do traballo (PAT). Galicia e España. 1980=100



Fonte: Elaboración propia a partir de BD.MORES.b2010

⁴En boa medida, porque os fluxos públicos (sistemas de pensións, sistemas de financiamento das administracións territoriais) conforman o ciclo en maior medida que antes.

Se ben a evolución da ocupación vese moi influenciada polo ciclo económico, ata finais do século XX existe tamén unha dinámica autónoma, de raíz demográfica, que se concreta nunha marcada tendencia á regresión da poboación ocupada na agricultura. Conforme as xeracións de máis idade neste eido chegan ao momento de pasar a seren inactivas, non son substituídas máis que de xeito parcial. En 1980, a ocupación no sector primario representaba en Galicia o 38 % do total e en 1999 alcanzaba só o 11 %, para un emprego agregado menor. O ascenso do volume de ocupados fóra do sector primario carece da intensidade necesaria para compensar o axuste agrogandeiro. En contraste, desde o arranque de século, este axuste desempeña xa un papel menos relevante, e o ritmo de expansión da produción trasládase con total claridade ao emprego, de xeito que a curva do número de ocupados amosa un perfil máis próximo ao do conxunto español.

A outra cara da moeda ofrécea as cifras da evolución da produtividade aparente do traballo que aparecen no Cadro 1 e que xa estaban implícitas no Gráfico 2. Somos o duplo de eficientes despois destes corenta anos de desenvolvemento, con períodos longos e sostidos de incremento e fases de estabilidade máis curtas que as do conxunto de España. Borramos así boa parte do atraso.

Cadro 1. Evolución da produtividade aparente do traballo (PAT). Galicia sobre España. Porcentaxe

	PIB	OCUPACIÓN	PAT
1980	6,36	9,02	71
2000	5,17	5,79	89,3
2017	5,22	5,54	94,1

Fonte: Elaboración propia a partir de BD.MORES.b2010

O segundo trazo que hai que salientar é a intensa transformación estrutural e no xeito de producir dentro de cada sector. En termos de achega ao valor engadido (VEB), nunha primeira fase (1980-1999) medra o peso do sector primario e redúcese o da construción; dentro dos grandes sectores afirmase a industria manufactureira fronte á extractiva e os servizos públicos fronte aos privados (Cadro 2). Na segunda fase, a caída continuada do segmento primario e o devalo moi intenso do sector da construción, despois sobre todo da explosión do *boom* inmobiliario a partir de 2008, vense compensados polo ascenso fulgurante dos servizos privados. En conxunto, do incremento da produción que ten lugar entre 1981 e 2018 máis da metade corresponde aos servizos privados e algo menos aos públicos. Tamén o segmento industrial manufactureiro efectúa unha contribución notable, ao redor do 20 % do total.

Cadro 2. Estrutura sectorial do VEB. Galicia, 1980 a 2018. Porcentaxe

Ramas de actividade	1980	1999	2018 (1ªE)
Primaria	5,64	6,36	4,73
Industria	19,57	20,74	19,91
Industria manufactureira	12,98	15,81	15,83
Construción	15,52	13,6	8,32
Terciaria	59,27	59,29	67,04

Servizos privados	44,66	41,02	48,55
Servizos Públicos	14,61	18,27	18,49
Valor engadido bruto total	100	100	100

Fonte: Elaboración propia a partir de BD.MORES.b2010

De xeito complementario, pódese ollar cara ao grao de especialización produtiva de Galicia en relación con España (Cadro 3). No último exercicio dispoñible, Galicia amosaba un indicador superior a 100 nos sectores primario (aínda que en descenso nas dúas últimas décadas) e secundario, cun ascenso sostido da produción industrial; mentres que o déficit era manifesto no segmento de servizos privados. En síntese, a economía de Galicia desagrégase e terciarízase, como corresponde a unha economía desenvolvida en transformación. Ao tempo, amosa unha especialización agraria e industrial no contexto español e un déficit marcado en servizos privados: non pode competir en atracción turística coa orla mediterránea e os arquipélagos e tampouco na radicación dos servizos avanzados ás empresas con Madrid.

Cadro 3. Estrutura sectorial do VEB. Galicia, 1980 a 2018. España=100

Ramas de actividade	1980	1999	2018 (1ªE)
Primaria	162,38	194,9	166,53
Industria	90,03	104,14	117,76
Industria manufactureira	72,88	94,38	116,44
Construción	119,07	114,37	118,22
Terciaría	95,98	91,33	91,57
Servizos Públicos	102,49	109,64	103,05
Valor engadido bruto total	100	100	100

Fonte: Elaboración propia a partir de BD.MORES.b2010

Se no canto de utilizar o valor engadido lle seguimos a pista á ocupación, a sensación de cambio estrutural é moito máis marcada (Cadro 4). Nestes corenta anos, desaparecen cinco de cada seis ocupados no sector primario, a un ritmo moito máis intenso na primeira metade; e máis que se duplican os empregos nos servizos. Na primeira fase, cunha evolución paralela do ámbito público e privado; e na segunda, cun avance poderoso dos últimos, reducíndose tanto o segmento primario como o secundario.

Cadro 4. Estrutura sectorial do emprego. Galicia, 1980 a 2017. Porcentaxe

Ramas de actividade	1980	1999	2017
Primaria	37,84	11,46	6,57
Industria	20,4	18,88	14,81
Industria manufactureira	18,44	17,81	13,64

Construción	8,1	10,95	6,18
Terciaria	33,66	58,71	72,43
Servizos Públicos	8,33	18,25	20,52
Valor engadido bruto total	100	100	100

Fonte: Elaboración propia a partir de BD.MORES.b2010

Terceiro, ao longo do tempo prodúcese unha converxencia sectorial notable na produtividade aparente do traballo. Eramos un país dual, cunha agricultura francamente atrasada, con hipertrofia da poboación ocupada, e unha industria transformadora precisada de reconversión. Eran os servizos e sobre todo a construción os que amosaban unhas produtividades do traballo máis elevadas. Pero son xustamente a agricultura e a industria as que acadan maiores ganancias en eficiencia neste longo período. A primeira multiplica por máis de cinco, cun perfil inverso á da evolución do emprego, a súa produtividade en relación coa media de Galicia. Na produción industrial tamén avanza a eficiencia relativa, sen dúbida impulsada polos ventos competitivos que portan a abertura comercial á Unión Europea e o afondamento no proceso de globalización. Pola contra, os servizos, máis protexidos polo seu carácter monopólico (actividades públicas) ou pola necesidade de proximidade (boa parte dos servizos persoais, públicos e privados) apenas manteñen os niveis absolutos do inicio e rematan por se situaren por baixo do nivel medio de Galicia. Se o valor engadido medio por ocupado era en 1980 nos servizos case doce veces o do sector primario, agora apenas o supera.

De novo, salienta a transformación do sector primario. A mecanización, tecnificación e sensibilidade aos avatares dos mercados apenas deixan rastro dunha agricultura tradicional pluriprodutiva, de fertilización orgánica e baseada no esforzo humano. As explotacións, de propiedade familiar, medraron en dimensión física, especializáronse, incorporaron capital humano, acumularon medios mecánicos, propios, compartidos ou alugados, adquiriron no exterior os insumos necesarios, para a fertilización ou para a alimentación animal. Un esforzo de capitalización sobranceiro con elevados riscos, normalmente financiado con créditos, imprescindible para elas seguiren o axuste en prezos e seren competitivas. A especialización foi tamén xeográfica, en función das características físicas. Hoxe inflúe nas decisións das explotacións gandeiras a evolución dos prezos do leite en Nova Zelandia ou da soia no Brasil; nas do viño, a cotización do ien ou a política arancelaria da Administración estadounidense.

Tamén na industria o avance na produtividade foi notable. Dos embates da competencia global emerxeron dous polos ben integrados nas redes mundiais: o da rama metalo-mecánica en Vigo, dominada pola fase final da fabricación do automóbil e a construción de buques; e o da confección na Coruña, nucleada polo fenómeno Inditex, un xigante mundial. Ademais, ciscados polo país, compañías consolidadas en distintas ramas (das conservas á produción cárnica, dos transformados da madeira á electrónica...) e proxectos emerxentes en segmentos do mercado moi diferentes. Ao seu carón desaparecen algunhas compañías; ou sobreviven con máis dificultades empresas diversas (o naval na ría de Ferrol, a cadea do aluminio primario, os conxelados), que pugnan por gañar a batalla da adaptación ás condicións exixentes da competencia global, das restricións do crédito ou da adaptación á transición enerxética. En conxunto, a industria experimentou unha acumulación de capital físico e humano tamén moi destacada, xunto a cambios organizativos de calado.



Cadea de montaxe na factoría Stellantis de Vigo (Fondo Stellantis)

Como resultado, as produtividades sectoriais en Galicia aproxímanse ás españolas, nun proceso de converxencia máis xeral (Cadro 5). O sector primario amosa mesmo valores máis positivos, mentres que na industria e nas actividades terciarias de mercado queda aínda un camiño por percorrer.

Cadro 5. Estrutura sectorial da produtividade aparente do traballo. Galicia sobre España. Porcentaxe

Ramas de actividade	1980	1999	2017 (A)
Primaria	47,44	92	104,6
Industria	75,25	92,04	89,38
Industria manufactureira	62,46	83,02	87,03
Construción	97,83	96,59	103,82
Terciaria	103,35	89,5	92,76
Servizos Públicos	117,74	97,64	100,46
TOTAL	71,01	88,88	94,06

Fonte: Elaboración propia a partir de BD.MORES.b2010

A cuarta característica que se debe salienta é a internacionalización comercial (Cadro 6). No inicio do período, a produción en Galicia estaba preferentemente integrada no mercado español, co que realizaba tres cuartas partes do seu comercio externo. Ás especializacións tradicionais (leite e carne, madeira, peixe en conserva ou conxelado, enerxía hidroeléctrica) engadíronselles nas décadas do «desarrollismo» algúns produtos industriais, de distinta consideración económica: bens interme-

dios como o aluminio primario a partir da bauxita importada e bens finais como o automóbil ou os buques. A maior parte dos produtos importados viñan tamén do resto de España: produtos agrarios, insumos intermedios (de produtos químicos e os plásticos a algúns produtos metálicos) e finais (maquinaria, aparellos de precisión e bens de consumo diversos). O comercio propiamente internacional era moito menor en volume, situándose no nivel medio español en proporción á dimensión da economía. Predominaban as importacións de produtos minerais e petróleo, agrarios para a alimentación animal e algúns derivados metálicos. Exportabamos ao resto do mundo produtos da pesca, barcos e automóviles e outros transformados metálicos. A taxa de cobertura era baixa, cun déficit notable tanto no comercio interrexional como no internacional, entre outras factores, polos elevados prezos do petróleo. A apertura exterior global situábase no redor do 100 % do PIB.

Cadro 6. Comercio externo. Valores en proporción sobre o VEB

	1980	1998	2008	2016
Exportacións	38,74	49,05	55,19	52,22
Resto de España	30,99	32,54	29,3	23,09
Unión Europea	-	12,63	19,89	20,8
Resto do Mundo	7,75	3,88	5,99	8,32
Importacións	57,69	58,73	67,92	52,72
Resto de España	40,04	43,04	32,64	21,87
Unión Europea	-	10,72	20,97	18,19
Resto do Mundo	17,65	4,97	14,31	12,66
Taxa cobertura	67,16	83,51	81,25	99,05
Resto de España	77,41	75,6	89,78	105,57
Unión Europea	-	117,83	94,86	114,39
Resto do Mundo	43,9	77,98	41,88	65,75

Nota: En 1980 o «Resto do mundo» inclúe tamén á UE, despois non.

Fonte: Elaboración propia a partir das diversas TIOGA

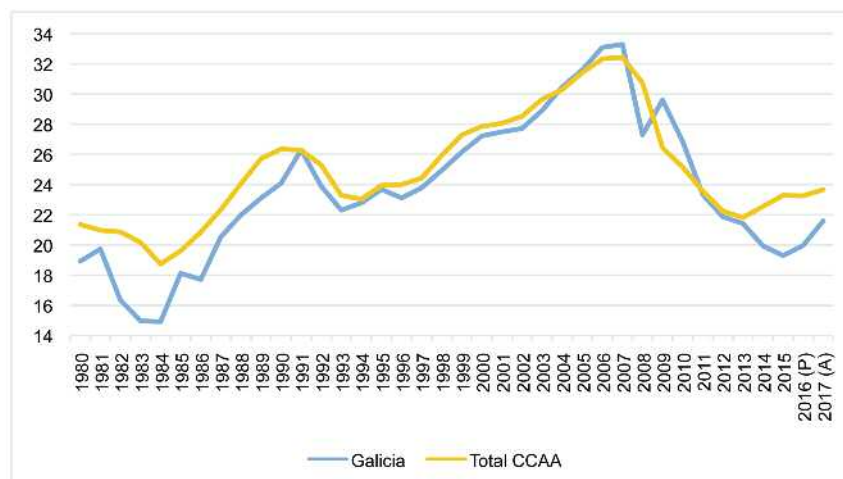
As mudanzas de maior impacto resúmense en dúas ideas: europeización e equilibrio. En primeiro lugar, o peso crecente das relacións mercantís internacionais, cunha presenza moi destacada dos países que conforman a Unión Europea. A eliminación das barreiras ao comercio desde 1986 e a adopción dunha moeda común a partir de 1999 facilitan a densificación dos intercambios no interior do espazo económico integrado. O perfil do comercio europeo vaise aproximando progresivamente ao que mantemos co mercado español, pero aínda manifesta algunhas diferenzas. Importamos de Europa produtos agrarios, da pesca e conxelados, químicos e plásticos, farmacéuticos, téxtiles e da confección, eléctricos, electrónicos e informáticos, de precisión, e, sobre todo, pezas para a montaxe de vehículos terrestres. Exportamos conxelados e conservas, prendas de vestir, transformados da madeira e pasta de papel, pedra, produtos químicos, metalúrxicos e metálicos, e, sobre todo, vehículos de motor, xa rematados ou en pezas. Ao resto de España vendémoslle tamén estes produtos en pro-

porcións diferentes (menos automóviles e máis conservas, por exemplo) e engadimos enerxía hidroeléctrica, produtos agrícolas, gandeiros ou forestais, carne elaborada, viño e servizos de transporte. Do resto de España case non chegan produtos da pesca ou conxelados e si cárnicos, froitas, aceites e alimentos en xeral; apenas adquirimos pezas de automóbil e si mobles ou petróleo refinado, e, sobre todo, servizos; singularmente servizos a empresas de consultaría, programación, contables ou técnicos, así como de publicidade e I+D. Do resto do mundo importamos, sobre todo, produtos minerais (carbón⁵, petróleo e metais), pero tamén produtos téxtiles e da confección, produtos fitosanitarios e farmacéuticos, e unha miscelánea de artigos industriais con menor peso. E vendémoslle, sobre todo, prendas de vestir, produtos metálicos, vehículos de motor e buques. Desvinculámonos parcialmente da economía española mentres reforzamos os lazos con Portugal, Francia e algúns outros países comunitarios.

En segundo lugar, produciuse unha mellora considerable na chamada «taxa de cobertura». Os saldos externos coa UE son estruturalmente positivos, cun intenso comercio intraindustrial. Só nos intercambios de servizos con outras áreas españolas ou nas relacións con países terceiros non comunitarios amosamos un saldo negativo preocupante. O noso comercio internacional e parte do interrexional está dirixido por dous grandes conglomerados, Stellantis e Inditex, aos que se suman unha pléiade de grandes, medianas e pequenas empresas noutros ámbitos. A actores con presenza regular (construtores de buques, conserveiras ou conxelados, alimentarias etc.) engádense desde a última crise outras firmas que procuran saídas diferentes, unha vez que a demanda interna se viu afectada gravemente polo axuste de salarios e prezos que tivo lugar entre 2011 e 2016.

Quinta e última característica: nos primeiros dez anos do período analizado o nivel de investimento é consistentemente inferior á media española⁶ en termos de VEB (Gráfico 3). Desde finais dos anos oitenta e ata a última gran crise deste século XXI non apreciamos diferenzas co conxunto español. A polarización económica diminúe. Nos últimos tempos, de recuperación, débuxase unha distancia que preocupa: descoñecemos se é unha retardación transitoria ou o establecemento dunha nova distancia estrutural.

Gráfico 3. Inversión sobre o VEB



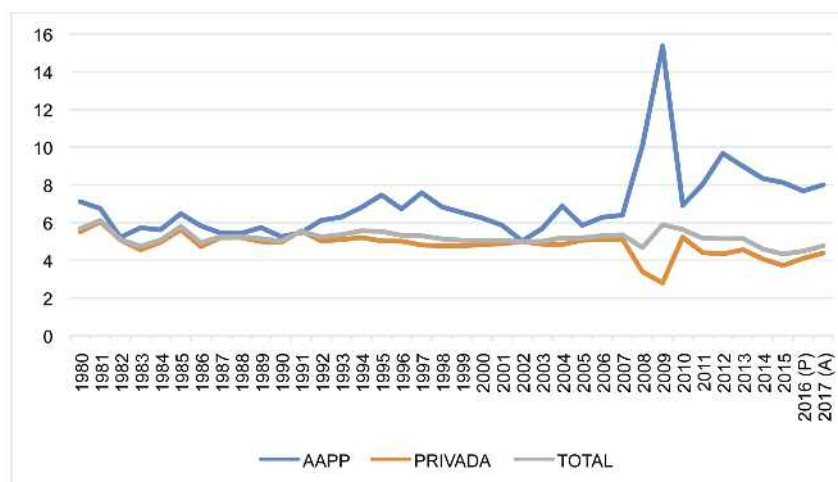
Fonte: Elaboración propia a partir de BD.MORES.b2010

⁵Hoxe, despois do peche anunciado da central de As Pontes, ese comercio está a prazo condenado.

⁶No total español non temos en conta o investimento extrarrexio, que non pode asignarse a unha comunidade autónoma en particular. Usamos a *BD.MORES.b2010*. Hoxe, despois do peche anunciado da central de As Pontes, ese comercio está a prazo condenado.

Ese positivo comportamento nas últimas tres décadas, coa incógnita da fase final, amosa unha tonalidade máis escura cando descompoñemos a formación de capital entre público e privado. Nos datos aboia un persistente desequilibrio entre unha FBCF (formación bruta de capital fixo) pública superior á media española e unha FBCF privada inferior. Desde 1990, o investimento público supera practicamente en todos os exercicios o 6 % español, mentres que o privado tende a estar por baixo do 5 % (Gráfico 4).

Gráfico 4. Inversión en Galicia. Galicia sobre España



Fonte: Elaboración propia a partir de BD.MORES.b2010

Non é sorprendente a cómoda participación na formación de capital social fixo, con tres factores facilitadores. Primeiro, un sistema de financiamento autonómico no que Galicia se sitúa, de xeito sistemático, por riba da media das comunidades de réxime común en financiamento por habitante; ao que cómpre sumar a aplicación do mecanismo constitucional de solidariedade para o crecemento, denominado Fondo de Compensación Interterritorial. Por máis que se vexa progresivamente debilitado, constitúe unha achega adicional de recursos (Lago Peñas e outros, 2015). Segundo, a participación nos fondos europeos. Os fondos estruturais e de converxencia supoñen cada ano entre o 0,5 e o 1 % do PIB galego, ao longo de máis de tres décadas, inxectando recursos para infraestruturas e a modernización do tecido produtivo. Como resultado dos dous primeiros factores analizados, o investimento da Xunta supera amplamente a media das comunidades autónomas en relación co PIB. E terceiro, o investimento da Administración xeral do Estado no noso país. Segundo cálculos do Instituto Valenciano de Investigacións Económicas, nos últimos vinte e cinco anos, o investimento público en Galicia representa, de media, máis do 8 % do total, cunha poboación que rolda o 6 % e un PIB que se sitúa por baixo; por fin, fomos un dos territorios de España prioritarios no investimento público. Aínda que de xeito tardío, québrase o compromiso co modelo radial e abórdase de xeito máis equilibrado o deseño das infraestruturas.

A converxencia incompleta e o benestar

Tan importante como a dimensión global do valor engadido xerado é o que nos corresponde a cada un. Nos albores do período autonómico partiamos dunha situación de atraso: ollando cara a atrás só atopabamos a Andalucía, Castela-A Mancha e Extremadura. Marcabamos o 84,9 % do PIB por habitante medio español, afastándonos 48 puntos porcentuais do País Vasco, que amosaba o valor máis alto (Cadro 7).

Cadro 7. Produto interior bruto por habitante. Comunidades autónomas. España=100

	1980	1999	2018
Andalucía	77,42	75,05	75,61
Aragón	96,38	104,61	110,90
Asturias	85,40	82,51	89,02
Baleares	120,85	131,56	104,13
Canarias	106,12	96,82	82,98
Cantabria	102,69	96,35	91,74
Castilla y León	88,35	88,08	94,68
Castilla-La Mancha	77,39	76,57	79,79
Cataluña	120,35	123,81	116,42
C. Valenciana	99,79	96,07	87,42
Extremadura	51,73	61,19	68,56
Galicia	84,87	77,80	90,36
Madrid	124,37	135,01	137,05
Murcia	98,87	87,62	84,36
Navarra	127,27	125,03	123,52
País Vasco	133,29	121,26	130,15
Rioja	95,98	111,15	102,03
ESPAÑA	100	100	100

Fonte: Elaboración propia a partir de BD.MORES.b2010

O resultado agregado do período é substancial en valores absolutos e menos positivo, mais tamén salientable, en termos de redución das diferenzas. Hoxe superamos a barreira do 90 %. A unha primeira fase de diverxencia alongada, nas dúas últimas décadas do século XX, segue un período de converxencia rápida, o que permitiu recuperar dabondo o terreo perdido.

A evolución doutras comunidades pode fundamentar unha certa satisfacción co resultado do noso país: algunhas diverxen, con independencia do seu nivel de desenvolvemento previo (Comunidade Valenciana, Murcia, Canarias, Cantabria, Baleares...); outras demostran que o progreso pode invertirse (A Rioxa, Baleares) ou que a unha fase de retroceso pode seguir outra de franco progreso (País Vasco, Asturias, Galicia). Xa que logo, nun marco económico e institucional común, as mutacións no contexto, os perfís produtivos, as estratexias dos axentes dominantes, as políticas públicas aplicadas ou as dinámicas demográficas dan lugar a respostas asimétricas en termos de converxencia do valor engadido per cápita.

Porén, cómpre recoñecer que incluso esa converxencia ao longo do século XXI se explica, en boa medida, polo comportamento diferencial do denominador do rateo, a poboación. En 36 dos 40 exercicios transcorridos desde 1980 España gañou peso demográfico, pois sumou nove millóns de habitantes adicionais, mentres que Galicia viu diminuír o censo en vinte e cinco dos anos, perdendo máis de cen mil persoas en relación co inicio. Como resultado, pasou de representar un 7,5 % da poboación española a só un 5,7 %.

No Cadro 8 observamos unha síntese dos resultados en materia demográfica. É perceptible a inversión da situación na década dos anos oitenta. Ata ese momento funcionabamos como un país de emigración, situando fóra do territorio unha parte do saldo vexetativo positivo, que provocaba unha fecundidade superior ao nivel de substitución xeracional, aínda que baixa. A continuación, os pasamentos superan aos nacementos: esta é a transformación estrutural máis relevante.

Cadro 8. A evolución demográfica de Galicia. 1975-2019

	Saldo real	Saldo vexetativo	Saldo migratorio
1975-1986	95.149	135.631	-40.482
1987-1998	-119.928	-74.102	-45.826
1999-2009	71.545	-93.804	165.349
2010-2019	-72.016	-98.640	26.624
Total 1975-2019	-25.250	-130.915	105.665

Fonte: Elaboración propia a partir de datos do IGE

O valor do saldo real, resultado da agregación do saldo natural e o migratorio, dependerá da dirección e intensidade dos fluxos migratorios, que teñen determinantes complexos: situación económica e política en países con cidadáns españois de orixe galega, oferta de emprego en Galicia e España, retornos derivados da chegada á idade de xubilación de antigos emigrantes galegos etcétera. Se o balance migratorio é negativo, como sucedeu entre 1987 e 1998, a caída de poboación será abrupta; se é positivo pode máis que compensar o decrecemento vexetativo (1999-2009), aumentando lixeiramente o número de habitantes, ou simplemente atenualo (2010-2019). Non é o momento de analizar polo miúdo eses fluxos. Simplemente indicaremos que existe un resultado estruturalmente negativo co resto de España, aínda que de magnitude limitada, ao combinar saídas netas de adultos novos e entradas de antigos emigrantes que retornan. Mentres que co resto do mundo o saldo é persistentemente positivo, sumando retornos de antigos emigrantes a Europa, a chegada de inmigrantes latinoamericanos, con raíces distantes en Galicia ou non, e a moi limitada participación nas correntes de inmigración norteafricana ou da Europa do leste. A debilidade na creación de postos de traballo é a causa principal da debilidade de atracción de inmigrantes.

O saldo vexetativo depende da relación entre pasamentos e nacementos. O número de falecementos é unha función do grao de avellentamento dunha poboación, dadas as taxas específicas de mortalidade por idades. Estas melloraron de xeito substancial en Galicia, como indica a evolución da esperanza de vida. Nos últimos vinte anos (2000-2019), por exemplo, as mulleres gañaron tres

anos e medio (de 83,15 a 86,84), os homes case cinco (de 75,84 a 80,67) de esperanza de vida ao nacer. Pero o avellentamento da poboación avanzou de xeito imparabile⁷, co que se elevou substancialmente o número de mortes por ano.

A caída do número de nacementos é moito máis acusada. Esta variable depende do volume das xeracións femininas en idade fértil e da propensión á fecundidade, medida polo indicador sintético (ISF)⁸. En 1980 o valor do ISF era de 2,06, xusto no límite do recambio xeracional. Emprénde un abrupto descenso a continuación, para situarse en menos da metade desa cifra en 1995. Desde aquela nunca abandonou a rexión situada entre 0,8 e 1,2. Ao tempo, o tamaño das xeracións femininas en idade fértil comeza a descender co cambio de século, pasando de 582.000 mulleres entre 16 e 45 anos en 2001 a tan só 528.000 unha década despois, nun proceso que se está agravando. Cara ao futuro, o número de nacementos poderá aspirar a estabilizarse só se hai un incremento considerable do número medio de fillos por muller. Como o número absoluto de mortes ten unha correlación positiva moi elevada co volume das xeracións máis vellas, non vai caer nos próximos anos. O saldo vexetativo probablemente amosará cifras cada vez máis negativas nos próximos lustros⁹.

Para o que nos ocupa, interesa salientar que o descenso no total de habitantes foi máis marcado que o do produto, e ese diferencial tende a ser maior que en España. De novo, prodúcese unha inversión das situacións co cambio de século: só no actual converxemos, grazas a que continuamos coa atonía demográfica, mentres que España capta na primeira década máis de cinco millóns de inmigrantes, atraídos pola fortaleza na creación de emprego que facía posible a burbulla inmobiliaria financiada a crédito. Galicia apenas tivo capacidade de captación de inmigrantes, xustamente pola atonía do seu mercado de traballo.

En todo caso, unha medida máis precisa das ganancias de benestar económico derivadas da modernización económica das últimas décadas precisa de indicadores complementarios. En particular, precisamos introducir os diversos fluxos financeiros dos axentes económicos coas administracións públicas¹⁰, así como as transferencias sociais en especie que levan de seu os gastos públicos en bens sociais ofrecidos a un prezo inferior ao de mercado, ou de balde, ao conxunto da poboación.

Partimos das rendas primarias¹¹ (excedente de explotación e rendas mixtas; soldos e salarios, rendas netas da propiedade), é dicir, do resultado da remuneración dos factores de produción no mercado para os residentes en Galicia. Para chegar á renda familiar dispoñible (RFD), debemos descontar os impostos directos da renda e o patrimonio, así como as cotizacións sociais, e agregarlle as prestacións sociais: xubilación, desemprego, viuvez e outras. E tamén debemos engadir as transferencias netas procedentes do exterior.

En Galicia, a RFD está permanentemente por riba do PIB en porcentaxe sobre o conxunto español desde 1980 (Gráfico 5). A diferenza vén dada pola redistribución, que funciona dun modo semellante nas áreas españolas de menor riqueza por habitante (Cadro 9). Tradicionalmente, as remesas de emigrantes constituían unha achega importante para a renda dos fogares, complementando os ingresos obtidos pola prestación de servizos no mercado de factores. Esa función vaise esgotando progresivamente desde finais dos anos setenta do século pasado, pero, afortunadamente, toman o relevo con decisión os fluxos públicos. Xa en 1980 as transferencias públicas ascendían ao 18,78 % da RFD, mentres as transferencias do exterior quedaban no 4,12 %. Unha década máis tarde situábanse no 25,02 % e no 1,29 %, respectivamente (Fernández Leiceaga e López Iglesias, 2000; Lago

⁷A idade media da poboación era de 35,7 anos en 1980, 41,8 en 1999 e 47,5 en 2020.

⁸Representa o número esperado de fillos por muller ao longo da súa vida fértil (de 15 a 49 anos). Obtense como a suma das taxas específicas de fecundidade por idade.

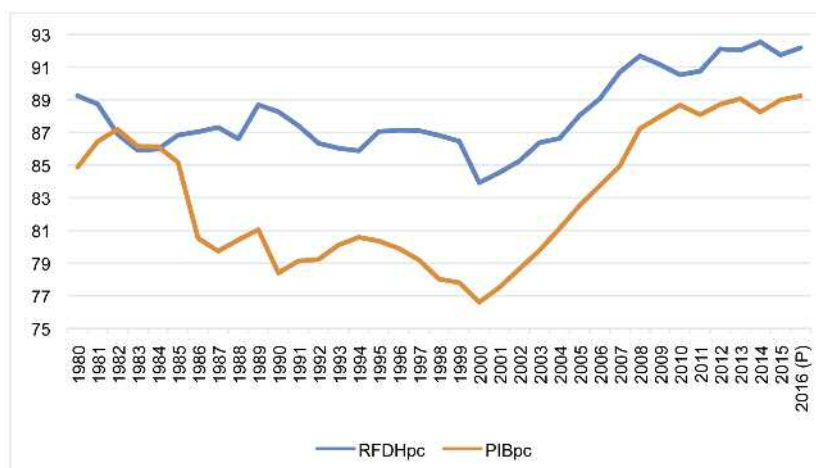
⁹Nas proxeccións de poboación a curto prazo o IGE prevé un saldo anual vexetativo de -25.500 persoas, de media, entre 2022 e 2034, o que multiplica por 2,5 a media da última década.

¹⁰Nun estado multinivel o plural é obrigado.

¹¹Para chegar desde o PIB ás rendas primarias cómpre deducir do primeiro os impostos netos pagados sobre a produción, así como as cantidades correspondentes ás amortizacións, e incorporar o saldo neto das rendas co exterior.

Peñas e Lago Peñas, 2006). A partir dese momento dependerán da articulación entre o ciclo económico e o fiscal.

Gráfico 5. Renda familiar dispoñible pc e PIB pc. Galicia sobre España. Porcentaxe



Fonte: Elaboración propia a partir de BD.MORES.b2010

O Cadro 9 recolle a comparación entre Galicia, o conxunto de España e o territorio máis próspero, Madrid, para os exercicios 2000 e 2018. Confírmase con claridade o papel redistributivo dos fluxos públicos considerados. As áreas máis atrasadas pagan, en proporción á súa renda primaria, menos impostos directos, e perciben prestacións sociais máis elevadas. Os fogares galegos manteñen unha capacidade de gasto, despois da acción do sector público, similar ao volume das súas rendas primarias, mentres que na comunidade de Madrid ven descender case nun 20 % a súa dispoñibilidade. As áreas atrasadas tenden a ser tamén aquelas en que é máis intenso o proceso de avellentamento ou a poboación ocupada representa unha porcentaxe inferior sobre a poboación total. Como a imposición directa amosa un nesgo progresivo, a redistribución social produce un deseño nidio en favor destas áreas cando procedemos á agregación territorial. Estes fluxos son responsabilidade da Administración xeral do Estado na súa maior parte¹². No ano 2018 reducen á metade a diferenza en renda por habitante coa media española.

Cadro 9. Das rendas primarias á renda dispoñible axustada

	2000			2018 (P)		
	España	Galicia	Madrid	España	Galicia	Madrid
Excedente de explotación / Renda mixta	26,80	28,14	21,53	26,13	27,66	23,04
Remuneración dos asalariados	67,34	66,01	72,46	68,53	67,34	69,79
Rendas netas da propiedade	5,85	5,85	6,01	5,33	4,99	7,17
RENDAS PRIMARIAS	100	100	100	100	100	100
Prestacións sociais non en especie	18,00	23,81	13,79	25,33	31,43	19,32

¹²Aínda que o imposto de patrimonio está cedido ás comunidades autónomas e a recadación do IRPF se partilla ao 50 % entre ambas, as comunidades autónomas dispoñen dalgúnha capacidade normativa. Ademais, as outras transferencias sociais recollen tamén algunha prestación autonómica, de menor calado que as da Administración central.

Outras transferencias correntes netas	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Impostos correntes sobre a renda, o patrimonio, etc.	9,55	8,40	12,78	12,60	11,78	15,33
Cotizacións sociais netas	19,49	20,04	19,79	20,11	20,54	19,56
RENDA DISPOÑIBLE DOS FOGARES	89,21	96,89	81,29	91,38	98,93	83,18
Transferencias sociais en especie	14,27	17,99	10,34	18,07	21,16	11,85
RENDA DISPOÑIBLE AXUSTADA	103,48	114,88	91,63	109,45	120,08	95,03

Nota: Proporcións sobre a renda primaria.

Fonte: Elaboración propia a partir de Contabilidade rexional de España. Revisión Estatística 2019. Conta de renda dos fogares, serie 2000-2018, INE.

Por último, no mesmo cadro recolleamos outro elemento de redistribución: as transferencias en especie ás familias. Trátase da posta á disposición delas, de balde ou a prezos inferiores ao mercado, de bens sociais que doutro xeito terían que adquirir a provedores utilizando parte da súa renda dispoñible: principalmente, servizos sanitarios e educativos. Este elemento permite reducir aínda máis as distancias. Daquela, os fogares galegos gañan un 20 %, aproximadamente, en capacidade de gasto sobre as rendas primarias; os fogares españois, en media, un 10 %; mentres os fogares madrileños aínda non conseguen recuperar os valores iniciais. O vector de redistribución é poderoso. A prezos de mercado, a renda dispoñible ampliada dos fogares situábase, en termos por habitante, no 95,21 % da media española en 2018¹³.

¿Como opera este segundo mecanismo? Basicamente a través do sistema de financiamento autonómico¹⁴. As necesidades de gasto de cada comunidade nos servizos fundamentais aproxímanse mediante un modelo de cálculo que, a partir da poboación, introduce consideracións de demanda (ligadas á estrutura por idades) e de custo vencelladas ao espallamento da poboación, entre outros factores. Esas necesidades son financiadas mediante un fondo común ao que as comunidades achegan un 75 % dos seus ingresos teóricos¹⁵, que a Administración central complementa con recursos adicionais. Polo tanto, nos servizos básicos o financiamento das necesidades de gasto é homoxéneo en todas as comunidades autónomas, con independencia da súa capacidade fiscal relativa¹⁶. Así, Estremadura, Andalucía ou Galicia, entre outras, contarán con recursos similares, en relación coas súas necesidades, que Madrid ou Cataluña. Este segundo vector de redistribución opera a través das facendas autonómicas, do lado do gasto.

¿Que nos achegou o autogoberno?

A maduración do Estado autonómico coincidiu no tempo con outros procesos de fondo calado estrutural e institucional. En primeiro lugar, a incorporación de España ao espazo común europeo en 1986. Este obxectivo, longamente desexado, serviu de áncora de estabilidade económica, financeira, monetaria e mesmo política. A Unión Europea, sobre todo nas últimas décadas, está a desempeñar tamén un papel relevante no pulo ás políticas públicas comúns, por medio de directivas que son traspostas á lexislación española. A posta en marcha da Acta única europea, co impulso á unificación do mercado interior, coincidiu coa adhesión de España. O Tratado de Maastricht (1992) e o Tratado

¹³Se tivésamos en consideración as diferenzas de prezos aínda se estreitarían algo máis as marxes.

¹⁴Galicia intégrase no sistema común, que distribúe os recursos entre quince das comunidades autónomas españolas cun criterio unificado. Quedan á marxe o País Vasco e Navarra, así como as cidades autónomas de Ceuta e Melilla. Canarias tamén conta cun réxime especial.

¹⁵As comunidades dispoñen libremente dun 25 % dos seus recursos, o que tende a beneficiar ás de maior capacidade fiscal por habitante; as facendas autonómicas teñen unha capacidade normativa limitada sobre os tipos e bonificacións nalgúns impostos. Estes cambios non son tomados en consideración á hora de calcular a súa achega ao fondo común.

¹⁶Existen diferenzas que teñen que ver coa aplicación da cláusula do statu quo, así como coa introdución de fondos específicos á marxe dos citados, pero estas diferenzas non alteran a conclusión central.

Membros da comisión da reforma do Estatuto en marzo de 2006. (Fondo gráfico do Parlamento de Galicia). (Foto Xurxo Lobato)



de Ámsterdam (1997), así como a creación do euro (2002) facilitan o funcionamento dun gran mercado unificado, sen riscos de cambio e con procedementos progresivamente harmonizados.

Toda esta construción amosou a súa fragilidade na gran crise de 2008, por canto a zona monetaria europea carecía dos elementos precisos para funcionar de xeito óptimo, ao tempo que si tiña ríxidas regras fiscais que obrigaban aos estados membros: a Unión Europea agravou así os efectos da crise e foi incapaz de articular con eficacia unha resposta adecuada. Nos últimos tempos, coincidindo coa pandemia da covid-19, déronse así pasos para a emisión mancomunada de débeda, a abertura da discusión sobre a maior flexibilidade das regras fiscais ou o establecemento de mecanismos de estabilización. A política monetaria, o último baluarte entre 2008 e 2014, deu mostras de ter aprendido a lección e foi xestionada con heterodoxia para prover de liquidez e manter os tipos de xuro baixos.

A entrada na Unión Europea supuxo tamén a inxección dunha inxente cantidade de recursos en forma de fondos europeos, ao configurarse Galicia inicialmente como rexión obxectivo 1 (logo, converxencia): a modernización nas infraestruturas, as axudas para a transformación do tecido produtivo ou o apoio ás actividades de investigación e innovación foron destinos claros. Estamos a falar da orde dun 1 % do PIB de Galicia en cada exercicio. Só as dificultades internas para concentrar esforzos cara a algúns obxectivos estratéxicos son en todo caso responsables de que algúns déficit iniciais fosen só parcialmente corrixidos (un exemplo destacado está no saneamento das augas) ou que os avances fosen limitados; como na proporción de recursos dirixidos á investigación e innovación. A dispersión dos recursos e unha dirección excesiva cara a proxectos con escasos retornos reduciron a capacidade de impulsar estratexias transformadoras autosustentables, pese a contar con fondos e competencias.

A integración no mercado europeo mudou as condicións de operación das empresas: facilítase o acceso a un mercado amplo e sofisticado, de elevada renda media; e ábrese o espazo español á dura competencia de compañías foráneas. Algunhas empresas galegas souberon adaptarse e superaron sobradamente a presión competitiva, gañando dimensión e operando no espazo europeo. Outras, en troques, perderon pé no proceso, véndose algunhas ramas produtivas abocadas á reconversión ou ao peche. Pero, no seu conxunto, ese ingreso axudou a España e a Galicia na súa modernización económica, política e social. De novo, dado o marco competencial, é responsabilidade da xestión do autogoberno non ter formulado e xestionado con eficacia programas que elevasen a capacidade de internacionalización das compañías ou o potencial de atracción de investimentos. Faltou claridade no deseño e, sobre todo, instrumentos útiles na aplicación das políticas. Houbo, como vimos, unha intensa transformación na produción agraria, sen que se consolidase un segmento transformador de peso similar, por exemplo.

En paralelo, prodúcese a consolidación do Estado de benestar en España e a súa descentralización cara ás comunidades autónomas. No caso de Galicia, antes que a maioría por ter accedido á autonomía vía o artigo 151 da Constitución: asumiu as súas competencias en educación e sanidade hai xa tres décadas e, desde aquela, foi tomando decisións e exercendo o seu autogoberno. Certo que é discutible se aproveitamos toda a marxe existente ou mesmo se a lexislación básica do Estado ata máis do que debe. Pero a realidade é que Galicia se atopa desde hai décadas entre o grupo de rexións con máis autonomía e competencias de toda a Unión Europea.

Indicadores como o Informe PISA marcan os avances en termos de equidade educativa ou na competencia comparada en materias básicas. Tamén expresan a distancia que aínda nos separa dou-

tras áreas españolas e, nomeadamente, europeas. A sanidade faise máis accesible, con equipos de atención primaria ou especializada que tenden a reducir as diferenzas no tratamento de enfermidades en relación con áreas máis desenvolvidas ou mesmo no interior de Galicia. Porén, usamos con excesiva moderación as capacidades que nos outorga o autogoberno. Fomos pouco audaces á hora de trasladar experiencias que funcionan noutras comunidades españolas (ou europeas) ou de afrontar dificultades específicas do noso país.

Esta expansión considerable dos servizos públicos, que concentra máis de dous terzos do gasto autonómico e, por tanto, conforma o núcleo de acción básico da Xunta de Galicia, ten efectos económicos, ademais de sociais. Digamos que se, como consecuencia de factores diversos, ten lugar unha certa polarización xeográfica na produción de servizos privados avanzados, o crecemento equilibrado no territorio español dos servizos públicos provoca efectos difusores: sostén emprego e, sobre todo, demanda no conxunto das comunidades autónomas. E constitúe unha base que permite crecer tamén aos servizos privados de proximidade ou coidado das persoas. No período autonómico redúcense notablemente os fluxos migratorios netos entre comunidades autónomas, e establecemos como hipótese que sexa como consecuencia deste fenómeno.

Finalmente, este proceso de descentralización permitiu a Galicia compensar déficits e maltratos históricos. Para un acervo competencial semellante, o Goberno galego manexou de xeito sistemático máis recursos por habitante que a Generalitat de Cataluña, por exemplo. Os fondos europeos, que xa comentamos, dirixidos con prioridade ás áreas menos prósperas da xeografía española, unidos ao Fondo de Compensación Interterritorial, previsto na Constitución de 1978, facilitan que Galicia conte cun nivel de investimento público autonómico superior á media española. No que atinxe á formación de capital público da Administración central, cómpre indicar que a descentralización do Estado significa a emerxencia de poderes rexionais democráticos, que velan polos intereses dos seus territorios. Non é só que o investimento público central sexa máis equilibrado territorialmente. É que tamén se quebran, cando menos parcialmente, as lóxicas radiais en favor de lóxicas transversais.

Déficits persistentes e as oportunidades desaproveitadas: cinco vectores

Comecemos falando da demografía. En comparación coa contorna española e mesmo europea, Galicia conta cunha poboación avellentada; a súa taxa de natalidade é moi baixa; o seu peso social e electoral en España non para de minguar desde hai un século; amplas zonas do territorio mostran baixas densidades, con milleiros de núcleos de poboación en proceso de desaparición.

O avellentamento pode xerar tres tipos de problemas: insuficiencia de poboación activa, insustentabilidade financeira (pensións, sanidade e servizos sociais) e menor capacidade para innovar e arriscar. A medio prazo, podería existir unha oferta laboral insuficiente, que só unha inmigración regulada podería complementar doadamente. Galicia é unha das comunidades autónomas con menor número de inmigrantes; inmigrantes que nunha porcentaxe elevada son descendentes de galegos emigrantes no pasado, o que facilita moito a convivencia plural e a integración. A saúde financeira das pensións non é un problema a escala galega: o sistema de caixa única da Seguridade Social borra as fronteiras financeiras internas. No que atinxe á sanidade e aos servizos sociais, o sistema de financiamento das comunidades autónomas de réxime común ten en conta as diferenzas no avellentamento poboacional. Pola contra, onde si nos achamos ante un desafío é nesa menor capacidade de

innovación e risco que caracteriza ás sociedades cunha proporción inferior de xente nova, así como nas dificultades para innovar e investir en mercados estables.

As políticas que fomentan a prosperidade son clave no plano demográfico, complementadas con medidas que faciliten os axustes entre desexos e realidade dos nacementos: compensacións fiscais, conciliación da vida laboral e profesional, rede de escolas infantís. Aceptando que as economías de aglomeración fan que non sexa factible unha distribución homoxénea no espazo de empresas e empregos, hai que facilitar que os habitantes das áreas rurais poidan obter ingresos equiparables aos das áreas urbanas, que poidan gozar de servizos públicos semellantes e que teñan unha boa accesibilidade a núcleos de poboación medianos (as vilas) ou grandes onde facer as súas compras e utilizar os seus servizos. En todas estas cuestións queda moito por facer. Mais só así poderemos garantir un certo equilibrio no territorio, o que nos conferirá maior atractivo turístico, axudaranos a xestionar mellor o monte e a combater desde a súa orixe a lacra dos incendios, e permitiranos aproveitar máis e mellor uns recursos hídricos e climáticos polo que outros suspiran.

En segundo lugar, atopamos a terra. ¿Que pasaría se recuperáramos as terras agora abandonadas en Galicia para usos produtivos agrogandeiros e forestais? Corbelle et al. (2022) sitúan en 512.308 hectáreas (unha superficie que supera a toda a da provincia de Pontevedra) as terras fértiles susceptibles de seren usadas. Unha cifra enorme cuxa mobilización tería un impacto a curto prazo equivalente ao 1 % do PIB galego e uns 10.000 postos de traballo, que, ademais, se concentrarían en zonas que actualmente están economicamente deprimidas ou en retroceso. Mais o impacto no longo prazo sería moito maior e afectaría a máis sectores, situando o PIB de Galicia un 3 % por riba do observado. Ademais, cómpre ter en conta os efectos positivos para o control e a redución dos incendios, co conseguinte aforro; a mellora da paisaxe; os avances na ordenación do territorio; o impulso demográfico no rural e, se se fai ben, a sustentabilidade ambiental. É unha posta en escena gañadora desde todos os puntos de vista. A fragmentación e o caos que rexen a propiedade da terra en Galicia son os principais obstáculos para a transformación que se precisa. Por iso é tan importante que a Lei 11/2021, de recuperación da terra agraria, sexa aplicada na súa totalidade, no marco dunha estratexia global para o medio rural.

En terceiro lugar, temos a enerxía. Galicia foi tradicionalmente un actor importante na produción enerxética en España; grazas, sobre todo, á combinación das súas centrais hidráulicas e térmicas. A transición na que estamos inmersos fórzanos a dar o salto, substituindo o carbón e petróleo por unha nova mestura de fontes renovables, nas que se integran enerxía eólica, hidráulica, biogás, biomasa, solar e hidróxeno verde. O último balance enerxético dispoñible de Galicia mostra a aínda forte dependencia das importacións de petróleo e do carbón para a produción de electricidade. En 2019, as importacións de cru, derivados do petróleo e carbón representaron o 58 % da enerxía primaria utilizada para o consumo e a exportación. A substitución destas fontes debe verse como unha oportunidade clara e non como unha ameaza.

Mais non podemos limitarnos a ser un espazo para a produción. Temos que centrarnos no sector na súa totalidade, desde a investigación ata a distribución de enerxía, pasando pola produción e fabricación do «hardware» preciso. Necesitamos liderados máis inclusivos cunha perspectiva de país. Para darlles pulo, o autogoberno é un ingrediente fundamental que debe maximizar beneficios e minimizar custos. Por exemplo, no actual desenvolvemento eólico habería que apostar por fórmulas

de explotación que permitan que unha parte substancial dos beneficios permanezan nos concellos onde están instalados os novos parques; dar prioridade ás apostas que dinamizan a cadea produtiva en Galicia; e non autorizar instalacións que estraguen outros obxectivos importantes como son o benestar dos veciños, o aproveitamento agrícola e gandeiro de terras fértiles e a protección paisaxística.

Cuarto, a dixitalización pode ser especialmente beneficiosa para Galicia porque nos axuda a superar dúas debilidades: a nosa posición periférica en Europa e a nosa dispersión territorial e urbana, cun sistema de cidades pluricéntrico. No mundo virtual é moito máis doado amalgamar e ocupar posicións centrais nunha rede na que os datos viaxan de xeito (case) instantáneo. A realidade é que os galegos nos esforzamos máis por investir en infraestruturas e hardware que por aproveitar o que temos. Sen dúbida, afrontamos retos no mundo rural ou nos centros históricos; e podemos redobrar os investimentos en TIC. Pero poderíamos facer moito máis co que xa temos. Por iso, precisamos de estratexias de dixitalización integrais e ambiciosas en todos os ámbitos; na administración e nas empresas. As respostas urxentes e, en moitos casos, útiles á pandemia non deberían inspirar a sensación de que fixemos os deberes. En xeral, foron parches transitorios que non poden substituír o cambio nas organizacións, nos modelos de negocio e de servizos. Asemade, a dixitalización require moito investimento en capital humano. Os consellos de administración deben adaptarse para incorporar persoas que entendan e proxecten as súas implicacións. As nosas universidades e centros de formación profesional deben contar cos recursos necesarios para satisfacer unha demanda de titulados que vai en aumento; e as empresas deben entender que o talento hai que pagalo, ante o risco de acabar emigrando.

En último termo, o investimento estranxeiro directo recibido é especialmente relevante para aumentar o stock de capital privado, importar valioso «saber facer» de empresas estranxeiras e, en moitos casos, xerar efectos secundarios en ramas produtivas anteriormente marxinais. Sen dúbida, a captación de investimento directo é unha das fontes de crecemento da economía galega con maior percorrido potencial. Porque os datos actuais son malos. Nos últimos vinte e cinco anos, a cota de Galicia no total do investimento estranxeiro recibido por España roldou de media o 1 %. Son moitos os factores que explican as decisións de localización das empresas e a súa relevancia depende do sector e das características específicas de cada empresa. Por iso é necesario deseñar estratexias globais que integren todas as dimensións relevantes. Tres delas, nas que as necesidades son máis evidentes, son a loxística en sentido amplo (servizos portuarios de plataforma e ferrocarril, áreas loxísticas, intermodalidade etcétera); unha simplificación administrativa e burocrática, que permita acelerar e abaratar procedementos sen perder seguridade xurídica e garantías; e, finalmente, unha dotación de solo empresarial axustada ás demandas das empresas.

En suma, debemos considerar o autogoberno como unha ferramenta en permanente evolución. Dáanos a oportunidade para afrontar en mellores condicións os retos xerais (globalización, transición enerxética, dixitalización) e os desafíos específicos (avellentamento, estruturas de poboamento, uso da terra, reconversión do aparello produtivo, elevación do capital humano, captación de investimentos), nun marco institucional español sometido a fortes tensións. De nós mesmos, do proceso democrático, dependerá a intensidade do seu uso e a orientación que elixamos.

Para saber máis

- Bustos, A. de, Cutanda, A, Díaz, A., Escribá, F. J., Murgui, M. J^a e Sanz, M. J^a (2008). *La BD.MORES: Nuevas estimaciones y variables*. Ministerio de Facenda, Dirección Xeral de Presupostos.
- Corbelle, E., Sánchez, P, López Iglesias, E., Lago Peñas, S. e da Rocha, J. M. (2022). Putting land to work: An evaluation of the economic effects of recultivating abandoned farmland. *Land Use Policy*, 112(9), 1-12.
- Dirección Xeral de Presupostos-Instituto de Economía Internacional (2020). *BD.MORES.B2010 (actualización enero de 2020)*. Ministerio de Facenda/ Universidade de Valencia.
- Fernández Leiceaga, X. e López Iglesias, E. (2000). *Estrutura económica de Galicia*. Laiovento.
- Fernández Leiceaga, X. (2020). *O país do porvir*. Galaxia.
- Lago Peñas, S. (2021). El impacto de la pandemia sobre la economía gallega: un balance provisional (2020-2021). *Informe económico y de competitividad*. Ardán, Zona Franca de Vigo.
- Lago Peñas, I. e Lago Peñas, S. (2006). *Vintecinco anos de autonomía: Mudanzas políticas e económicas*. EGAP, Xunta de Galicia.
- Lago Peñas, S., Fernández Leiceaga, X., Sánchez Fernández, P. e Álvarez Corbacho, X. (2015). *Fondo de Compensación Interterritorial: Análisis y propuestas de reforma*. INAP.
- López Iglesias, E. (1996). *Movilidad de la tierra y dinámica de las estructuras agrarias en Galicia*. Ministerio de Agricultura, Pesca e Alimentación, Secretaría Xeral Técnica.

6

GALICIA NA UNIÓN EUROPEA: FONDOS ESTRUTURAIS,
EURORREXIÓN E ACCIÓN EXTERIOR



Luis Domínguez Castro

Catedrático da Universidade de Vigo-Cátedra Jean Monnet ad personam

GALICIA NA UNIÓN EUROPEA: FONDOS ESTRUTURAIIS, EURORREXIÓN E ACCIÓN EXTERIOR

Os camiños francos que se foron abrindo cara a esta Fisterra occidental, desde o século XI, pisados por milleiros de persoas chegadas e retornadas desde todas as partes de Europa, constitúen a cerna da alma fundamente europea do país e da súa cultura. Tanto na súa máis culta expresión, con cimas sublimes como o pórtico da Gloria ou os cancioneros, como na máis popular grazas ás mans pulcras dos canteiros que inzaron de igrexas románicas e barrocas as parroquias e de pazos fidalgos os outeiros. O diálogo directo coa cultura europea tivo un novo tempo seminal co Rexurdimento e moi nomeadamente coa xeración Nós. A educación sentimental dos seus mellores representantes forxouse no amplo bacelar das correntes románticas e da contrailustración que os levará a identificar a esencia da comunidade galega na continuidade entre os vivos e os mortos que partillan unha mesma cosmovisión, un mesmo espírito singular e único ao longo dos tempos. Porén, para eles, a defensa da singularidade de Galicia é o elo que a une coa civilización europea occidental da que forma parte, precisamente por ter unha cultura propia que contribúe ao río común da humanidade como ensina a tradición católica e cristiá que lle permite entender e transcender as xeracións.

Na longa noite de pedra que caeu sobre o país coa chegada da vitoria do franquismo, as xentes mozas, e non tanto, que arelaban rachar o veo da escuridade e soñaban con abrentes de liberdade viron en Europa un facho para se orientar. As noticias do que se estaba a facer en Estrasburgo, en Luxemburgo e en Bruxelas, impresas en libros, revistas e folletos, ían pasando de man en man polos faladoiros de Compostela, de Vigo, de Ourense e doutras vilas e cidades, como prezados tesouros que cumpría salvagardar do autoritarismo carraxento que imperaba, para legalos ás seguintes xeracións. Entre eses documentos andaba o Convenio europeo de dereitos humanos, en versión francesa. Nos anos cincuenta do século pasado, a recepción do federalismo europeo nos medios galeguistas que impulsaba a empresa de Galaxia, como concreción onomástica do vello ideal da Galicia como célula de universalidade, serviu para que aqueles mestres acomodasen a comunidade política galega nas luminosas estancias das nacións culturais, chamadas a fincar solidamente á Europa unida que estaba a emerxer.

Esa aposta por unha Europa federal, na que Galicia tería unha pegada propia, manteríase no futuro como unha das correntes políticas presentes diante do proceso da adhesión ibérica e da posterior membresía nas Comunidades Europeas. Tampouco faltaron correntes rotundamente contrarias a aquel proceso. As forzas agrupadas arredor do que sería o Bloque Nacionalista Galego, inspiradas

nos principios do marxismo-leninismo que ollaban nas institucións do Mercado Común un instrumento do imperialismo norteamericano fronte á patria socialista soviética e á clase traballadora mundial, mantiveron desde ben cedo unha posición de rexeitamento contra a incorporación a esas estruturas. Cando a ocasión chegou, souberon vestir esa idea-forza coa defensa dos intereses económicos galegos ameazados, designadamente a agricultura, a gandaría e a pesca. Mesmo conseguiron converter a posición criticamente favorable que manifestara o nacionalismo posibilista de Esquerda Galega en desacordo, no momento do ingreso. Co paso dos anos, o nacionalismo galego procurou afacerse á realidade desde un euroescepticismo que cuestiona o seu modelo de economía de mercado, que lle nega a condición democrática porque segue sostendo o seu carácter imperialista, pero sen optar pola saída, a pesar de todo. Polo súa banda, a efémera corrente que encarnou Coalición Galega mantivo un perfil baixo sobre a integración nas Comunidades Europeas.

O electorado e as forzas parlamentarias maioritarias — desde as desaparecidas Unión de Centro Democrático (UCD) e Alianza Popular (AP) ata as actuais Partido Popular (PP) e Partido Socialista Obrero Español (PSOE) — teñen manifestado o seu apoio á pertenza á Unión Europea e aos valores que representa. De feito, no único referendo que se realizou ao respecto, sobre o Tratado de Constitución en febreiro de 2005, o 81 % das galegas e galegos que votaron fixérono a favor, bastante por riba da media española. Sen dúbida, ese voto respondía a unha percepción positiva do que ten significado para Galicia a pertenza ao club europeo. Coas súas sombras e as súas luces, desde logo, porque a cousa non foi un conto de nadal, nin tampouco a deusa fortuna derramou sobre nós o seu corno de fartura e non viñemos ser máis garridos e barís.

As mudanzas foron importantes e interpretar algunhas delas vainos ocupar deseguido. Ímonos centrar naqueles aspectos que teñen unha relación directa coa adhesión ás Comunidades Europeas, como son a recepción de fondos estruturais no marco das políticas de cohesión e a acción exterior desenvolvida polas institucións autonómicas e outras administracións públicas ao abeiro do proceso de integración europea. Porén, quede claro que a Unión Europea non é un demiurgo que ordena a evolución de todas as cousas, anque adoita ser o frontón das culpas propias e alleas. Probablemente, as mudanzas teríanse producido mesmo sen a entrada nas Comunidades pero son dificilmente comprensibles sen esa referencia.

Os fondos estruturais: un maná, un incentivo ou o chocolate do loro

A ampliación mediterránea das comunidades europeas tivo unha singularidade. Os tres estados aspirantes ao ingreso eran claramente máis pobres que a media comunitaria de entón. Ao mesmo tempo, a profunda desindustrialización e a reconversión posterior do sector que sufriu a Europa Occidental trala crise de 1973 acentuou os desequilibrios territoriais, coa importante perda de riqueza de zonas que antes foran emporios económicos. Este é o pano de fondo dos anos previos ás adhesións ibéricas que explican a activación de novas políticas comúns chamadas a ter un longo percorrido. As políticas rexionais, nadas para mitigar os efectos do declive industrial das áreas siderometalúrxicas e carboeiras e da desagrarización, foron converténdose en políticas de cohesión económica e social para reparar o impacto das fórmulas neoliberais do mercado único nos territorios menos competitivos. Para aplicar estas políticas de cohesión, a Unión Europea solicitou dos seus estados membros que organizasen o seu espazo en unidades territoriais baixo o acrónimo de NUTS, é dicir, en rexións.

Así foi como a comunidade autónoma galega acabou convertida nunha NUTS II, ao igual que o resto das súas homólogas españolas.

O instrumento financeiro para alcanzar os obxectivos da cohesión habían ser os denominados fondos estruturais. Inicialmente, e por orde de antigüidade, foron tres os fondos: o Fondo Social Europeo (FSE), creado en 1957, o Fondo Europeo de Orientación e Garantía Agraria-sección Orientación (FEOGA-O), creado en 1962, e o Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (Feder), nacido en 1975. Posteriormente, incorpóranse como fondos estruturais o Fondo de Cohesión (FdC), aprobado en 1994, e o Instrumento Financeiro de Orientación Pesqueira (IFOP), tamén aprobado en 1994. Desde 2007, o FEOGA-O pasa a denominarse Fondo Europeo Agrario de Desenvolvemento Rural (Feader) e o IFOP pasa a chamarse Fondo Europeo de Pesca (FEP). No período de programación 2014-2020, os fondos estruturais cambian o seu nome polo de fondos estruturais e de investimento europeos, agrupando o FSE, o Feder, os FdC, o Feader e mais o Fondo Europeo Marítimo Pesqueiro (FEMP), substituído do FEP. Finalmente, cómpre ter en conta que tamén existiron iniciativas comunitarias, ata 2007, xestionadas directamente pola Comisión Europea a partir do Feder comunitario. As máis coñecidas foron Interreg, LEADER, Urban e Equal. Na actualidade só sobrevive Interreg, pero xa non como iniciativa comunitaria senón como instrumento financeiro do obxectivo de cooperación territorial.

A riada de cartos pasou por terras galegas. Entre 1986 e 2020, chegaron 22.345 millóns de euros, o 11,9 % do recibido por España, só por detrás de Andalucía, que recibiu o 25,5 %, e a certa distancia do terceiro beneficiario, Castela e León, co 8,1 %. Sen dúbida, neste resultado inflúe o feito de que Galicia formase parte do grupo de rexións menos desenvolvidas —cun PIB inferior ao 75 % da media comunitaria— entre 1986 e 2013. Medir o impacto deste diñeiro non é tarefa fácil e seguro que noutros capítulos desta mesma obra se entrará neste asunto con mellor coñecemento de causa. Nós apenas botaremos unha pequena e profana ollada sobre un campo no que os expertos ofrecen un abano de opinións que van desde a converxencia á diverxencia con España e con Europa, analizando os mesmos datos con metodoloxías diferentes.

Táboa 1. PIB per cápita Galicia/UE/España

	1986	1996	2006	2019
Galicia/UE (100)	55,6	62,2	89	82
Galicia/España (100)	79,4 (1985)	79,8 (1995)	82,4 (2005)	93,17

Fonte: Elaboración propia a partir do Pedega (2001), INE e Eurostat.

Sen dúbida, a pertenza á Unión Europea axudou ao crecemento do PIB per cápita galego. Galicia deixou de estar entre as NUTS II menos desenvolvidas para situarse entre as máis desenvolvidas no breve período 2007-2009, que serviu para fixar os criterios de repartición do período de programación 2014-2020, ao superar o 90 % do PIB comunitario. Isto representa un avance malia a caída demográfica e a entrada de territorios máis pobres na Unión Europea. Basta con lembrar que a Região Norte de Portugal non deixou de pertencer ao grupo de NUTS II menos desenvolvidas desde a entrada coetánea na UE. Porén, o último decenio, o da gran recesión e a gran pandemia, foi moi

malo para a converxencia de Galicia dentro da UE, o que fai que para o período 2021-2027 abandone o grupo de rexións máis desenvolvidas e se integre no de rexións en transición. A converxencia con España, pola contra, foi moi cativa nos primeiros vinte anos e colleu forza no último decenio grazas á deterioración maior que sufriu o conxunto español, neste período recente —mesmo con perdas de valor entre 2005 e 2015—.

Para rematar esta breve e ousada ollada temos que volver ao terreo das incertezas e das hipóteses plausibles. A maioría dos expertos sosteñen que o impacto dos fondos sobre a renda galega, entre 1994 e 2020, oscilaría entre os 5 e os 10 puntos porcentuais segundo diferentes escenarios de análise posibles. Se faláramos en termos de porcentaxe do PIB, poderíamos dicir que os investimentos achegados só polos fondos Feder e FdC, entre 1989 e 2013, andarían nunha media anual de entre o 0,6 % e o 1 %.

Pechamos esta reflexión cunha análise máis pormenorizada das achegas a Galicia desde cada un dos diferentes fondos estruturais.

Táboa 2. Achegas comunitarias do FSE para Galicia (en millóns de euros)¹, co % sobre o total de fondos estruturais recibidos

1986-1988	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
102 (44,5 %)	41 (3,5 %)	473 (9,7 %)	547 (8,4 %)	430 (8,8 %)	913 (22 %)

Fontes: Elaboración propia a partir de Faíña, López-Rodríguez, Montes, Calvo e Bolea (2013: 29). Consellería de Facenda

O FSE estaba pensado para incentivar a empregabilidade, a través fundamentalmente da formación e da orientación profesional. A pesar do sistema autonómico e da transferencia de competencias relativas ás políticas sociais, o certo é que a maior parte das achegas do FSE non proviron dos programas operativos rexionais, xestionados directamente pola Xunta de Galicia, senón dos denominados plurirrexionais, de xestión centralizada. Porén, algo foi mudando desde o primeiro PDR de 1986-1990, onde a parte da Xunta significaba o 15,8 % do total, ata o programa operativo FSE Galicia 2014-2020, onde esa parte foi do 26 %.

No que atinxe ás prioridades de gasto tamén foron mudando as cousas. Nos primeiros períodos, a orientación e formación profesional foi a principal prioridade, chegando a acaparar máis do 70 % das achegas. A literatura sobre as fraudes demostradas na execución das axudas para cursos de formación, xestionadas por diferentes axentes sociais, non debería ser óbice para sinalar que, malia o magro das cantidades, o labor do FSE como elemento dinamizador do terceiro sector foi significativo. No último período de programación, entre 2014-2020, a concentración do gasto, por riba do 80 %, destinouse ao fomento do autoemprego e do emprendedorismo, á inclusión activa e á diminución e prevención do abandono escolar. A mudanza de prioridades ten moito máis que ver coas directrices emanadas da Unión Europea que con decisións propias da Xunta de Galicia, pero isto é extensible a todas as administracións nacionais e locais dos países membros.

As anomalías porcentuais do primeiro e do último período deben entenderse no contexto das sucesivas reformas que foron tendo os fondos europeos. Nas últimas programacións, e acorde coa creación do piar dos dereitos sociais, o FSE tense fortalecido.

¹ Todas as táboas sobre achegas de fondos estruturais para Galicia están en millóns de euros a prezos constantes de 2000, agás para o período 2014-2020, no que se empregan os datos dos programas operativos correspondentes.

Táboa 3. Achegas comunitarias do FEOGA-O/Feader para Galicia (en millóns de euros), co % sobre o total de fondos estruturais recibidos

1986-1988	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
80 (26,7 %)	216 (18,7 %)	779 (16,1 %)	1.054 (16,2 %)	1.065 (21,9 %)	889 (21,4 %)

Fontes: Elaboración propia a partir de Faíña, López-Rodríguez, Montes, Calvo e Bolea (2013, p. 29). Consellería do Medio Rural

O FEOGA-O naceu como o irmán pobre fronte ao FEOGA-G destinado a sufragar o gasto da política de prezos da política agraria común (PAC) para garantir un nivel de renda digno ao sector agrario europeo. Tralo cambio de paradigma que supuxo a reforma da PAC de 1992, pasando da produción á sustentabilidade, a sección orientación do FEOGA —agora chamada Feader— veu reforzado o seu papel ao converterse no segundo piar da PAC.

Antes da creación do IFOP era o FEOGA-O quen corría coas axudas estruturais para o sector pesqueiro. De feito, no primeiro período de programación, a transformación e comercialización dos produtos pesqueiros, a modernización e nova construción de barcos e a acuicultura levaron o 63,4 % dos investimentos. No sector agrario, foi a transformación e comercialización da produción a que levou a maior partida (13,2 %). Ao longo destes anos, este fondo serviu para a mellora da produción leiteira e cárnica, para a adaptación e modernización das explotacións, para apoiar a agricultura de montaña e o sector forestal. No período 2014-2020 as prioridades centráronse na restauración, conservación e mellora dos ecosistemas relacionados coa agricultura e coa silvicultura, no apoio aos grupos de acción local LEADER e na transferencia de coñecementos e innovación cara ao mundo rural para mellorar a calidade de vida dos seus moradores e incrementar a súa achega á captura de carbono.

O FEOGA-O acostuma ser invisible cando se fala dos fondos estruturais; porén, desde o ingreso de Galicia na UE vén mantendo unha media arredor do 20 % dos investimentos da política de cohesión, o que o converte no segundo máis importante pola súa contribución.

Táboa 4. Achegas comunitarias do IFOP/FEP para Galicia (en millóns de euros), co % sobre o total de fondos estruturais recibidos

1986-1988	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
		886 (18,3 %)	855 (13,1 %)	514 (10,5 %)	269 (6,4 %) ²

Fontes: Elaboración propia a partir de Faíña, López-Rodríguez, Montes, Calvo e Bolea (2013: 29). Consellería do Mar

Independizado do FEOGA-O, desde 1994, o IFOP recolleu o testemuño das axudas financeiras para as reformas estruturais do sector pesqueiro. España, nos primeiros programas do IFOP case levou a metade dos investimentos europeos, e dentro dela Galicia tamén acolleu case a metade dos fondos IFOP. Despezar e modernizar buques e fomentar a acuicultura foron as prioridades de investimento para facer fronte ao exceso de explotación dos recursos naturais mariños, acompañados de medidas tendentes a garantir a sustentabilidade das zonas pesqueiras a través dos grupos de acción local activos nas sete zonas pesqueiras nas que está estruturada Galicia. A caída de recursos que se

² Inclúense diferentes iniciativas entre as que cómpre destacar Interreg, LEADER, Urban e Equal. Desde 2007 a referencia é só para Interreg.

percibe nos últimos períodos ten que ver co feito de que as directrices comunitarias establecen que o 75 % dos fondos IFOP/FEP teñen que ir cara ás rexións menos desenvolvidas, grupo que Galicia abandonou desde 2014.

Táboa 5. Achegas comunitarias do Feder para Galicia (en millóns de euros), co % sobre o total de fondos estruturais recibidos

1986-1988	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
117 (39,1 %)	822 (71,3 %)	1.887 (39 %)	3.035 (46,7 %)	2.292 (47,2 %)	2.018 (48,6 %)

Fontes: Elaboración propia a partir de Faíña, López-Rodríguez, Montes, Calvo e Bolea (2013: 29). Consellería de Facenda

O Feder é o fondo estrutural por excelencia. Foi creado para corrixir os principais desequilibrios territoriais no seo da UE. En Galicia vén supoñendo arredor do 50 % do montante total dos fondos deste tipo recibidos desde a adhesión. Se con algo se asocia este fondo é cos investimentos en infraestruturas, simbolizadas nas do sector das vías de comunicacións, con actuacións tan emblemáticas como as autovías que conectan Galicia co resto do Estado e as estradas que articulan o noso territorio, como o tren de alta velocidade que une Ourense con Madrid ou como os investimentos feitos na modernización de portos e aeroportos, sen esquecer unha boa parte dos edificios máis senlleiros que poboan os nosos campus universitarios. Porén, en liña coas directrices comunitarias, as cousas teñen mudado moito nos últimos períodos de programación. No 2014-2020, a economía verde foi a partida que máis investimentos Feder tivo en Galicia, en concordancia co que aconteceu na media da UE, pero discrepando da media española, que colocou nese chanzo os investimentos en I+D+i. A segunda partida, en Galicia foi a destinada a financiar a innovación e a transferencia —un cambio moi significativo se temos en conta que no primeiro período apenas alcanzou o 2 % e agora está cerca do 20 %—, mentres que a terceira se dedicou ao apoio ás pequenas e medianas empresas. Pola contra, as antano hexemónicas infraestruturas teñen agora un peso marxinal.

Táboa 6. Achegas comunitarias do FdC para Galicia (en millóns de euros), co % sobre o total de fondos estruturais recibidos

1986-1988	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
		675 (13,9 %)	773 (11,9 %)	493 (10,1 %)	

Fontes: Elaboración propia a partir de Faíña, López-Rodríguez, Montes, Calvo e Bolea (2013: 29)

O FdC foi unha reivindicación dos países máis pobres da Unión, capitaneados por Felipe González, para compensalos polos efectos máis perniciosos da entrada en vigor do mercado único, derivados da súa menor competitividade. As súas prioridades limitáronse ao financiamento de infraestruturas que favorecesen esa competitividade e a sustentabilidade ambiental. As redes de transporte e comunicacións, así como as de saneamento e reciclaxe dos recursos naturais foron as beneficiarias. O feito de que sexa un fondo estatal non rexionalizado explica que sexa Cataluña (14,8 %) a comunidade autónoma máis beneficiada e Madrid a terceira (12,3 %) —a T4 de Barajas e El Prat son exemplos destes investimentos—; Galicia ocupa o cuarto posto (11,4 %) entre as beneficiarias.

O aeroporto Rosalía de Castro, as autovías coa Meseta ou o porto exterior da Coruña son algúns exemplos do destino destes fondos en Galicia.

Táboa 7. Achegas comunitarias das iniciativas comunitarias² para Galicia (en millóns de euros), co % sobre o total de fondos estruturais recibidos

1986-1988	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
	73 (6,3 %)	136 (2,8 %)	226 (3,4 %)	56 (1,1 %)	57 (1,3 %)

Fontes: Elaboración propia a partir de Faiña, López-Rodríguez, Montes, Calvo e Bolea (2013: 29); Consellería de Facenda

Estas iniciativas, financiadas co Feder por fóra dos programas operativos rexionais e plurirrexionais, tiveron un impacto positivo na rexeneración urbana das cidades de Ourense (2000-2006), A Coruña, Lugo, Ferrol e Santiago de Compostela (2007-2013), beneficiarias de plans Urban por un valor global que andou polos 45 millóns de euros. Porén, será Interreg quen teña un percorrido máis longo, cun forte impacto sobre a configuración da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, con realizacións tan destacadas como as pontes sobre o Miño —agás as de Tui— ou o Laboratorio Ibérico de Nanotecnoloxía de Braga, sen esquecer o financiamento das actividades das máis importantes estruturas de cooperación transfronteiriza.

A Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal: unha forma de vivir a cidadanía europea

Antes de máis nada, cando se está a falar da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal non se trata dunha entidade administrativa pública nin dunha organización ao abeiro do dereito privado. A eurorrexión non é un ente xurídico. Daquela, ¿que é?

No contexto do proceso de integración europea, o termo eurorrexión ten un carácter polisémico. Ás veces, refírese a institucións con personalidade xurídica —como é o caso da primeira de todas, Euregio, formada por cidades de Alemaña e os Países Baixos, en 1958, e que mesmo conta con asemblea parlamentaria propia—, outras sen ela —como pode ser o caso de EuroACE, a Eurorrexión Alentejo-Centro-Estremadura—, e mesmo pode referirse a convencións que os medios de comunicación, a academia, os actores políticos, os axentes sociais e o público en xeral empregan sen que teñan detrás ningunha institución ou estrutura —como é o caso da nosa—. Emporiso, hai un elemento común que as agrupa a todas. Trátase sempre de estruturas ou convencións para facilitaren a cooperación transfronteiriza, en primeira instancia, e a territorial, en sentido máis amplo. Tamén hai outra pauta común, moi importante, o obxectivo é cooperar non integrar. É dicir, na filosofía comunitaria as eurorrexións non teñen horizontes de reterritorialización ou de creación de novas identidades.

Portugal e España, e xa que logo as súas administracións públicas, viviron de costas boa parte dos tempos contemporáneos. Así e todo, as fronteiras nunca foron un obstáculo insuperable para que as xentes que moraban nesa contorna mantivesen relacións máis ou menos fortes segundo ás épocas e as circunstancias. As coetáneas transicións democráticas, as simultáneas negociacións de adhesión ás Comunidades Europeas e a emerxencia dos poderes rexionais que se viviu en toda Europa, con distinta intensidade, desde os anos sesenta do século pasado constitúen os factores principais que facilitaron o nacemento da eurorrexión.

Non é este o momento de afondar no proceso de rexionalización desenvolvido no vello continente no último terzo do século XX. Baste con apuntar algunhas consideracións. A reflexión académica que fixo Jean-François Gravier na súa obra *Paris et le désert français*, en 1947, axudou a pór o foco nos desequilibrios rexionais e a colocar a ordenación do territorio na axenda política francesa e por extensión na europea. A planificación rexional, como unha variante máis da planificación indicativa, converteuse no instrumento preferido para alcanzar o desenvolvemento económico equilibrado dos países, no marco do ascenso das alternativas tecnocráticas como mellor modelo de xestión das políticas públicas en todo o mundo occidental. As ditaduras ibéricas non quedaron á marxe desta corrente. O modelo francés de rexións de planificación está presente nas Regiões de Planeamento creadas en Portugal, en 1969, no marco do III Plan de fomento (1968-1973), polo Goberno de Marcelo Caetano. Esa foi a orixe das cinco *comissões de coordenação regional* (CCR) que se constitúen en 1979, no territorio continental portugués, unha delas a do Norte.

En España, seguindo o mencionado modelo francés, no marco dos plans de desenvolvemento impulsados polos equipos de López Rodó, créanse as sociedades de desenvolvemento industrial de carácter rexional, a de Galicia (Sodiga) foi a primeira en 1972. Porén, a experiencia autonómica republicana —que o exilio e as forzas da oposición democrática mantiveron viva na transición— permitiu o alumeamento das actuais comunidades autónomas españolas, dotadas dun elevado grao de autogoberno e con parlamentos con capacidade lexislativa. En Portugal, pola contra, a descentralización quedou mesmo por baixo dos niveis alcanzados en Francia, coas reformas de 1982, e as CCR, que comezaran a súa andaina con certo pulo, foron quedando diluídas co paso do tempo, sen competencias nin atribucións propias dunha mínima relevancia. Esta asimetría de poderes é un dos lastres máis importantes que vai ter a cooperación transfronteiriza e a dinamización da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. Mais non todo foron atrancos, a permeabilidade da fronteira miñota e da Raia Seca, a facilidade comunicativa das linguas matrices ou a comunión das tradicións culturais facilitaron o encontro entre as administracións públicas, co incentivo das axudas financeiras europeas no horizonte.

A emerxencia do rexionalismo en Europa tivo o seu corolario na creación dun activo asociacionismo rexional ao longo dos anos setenta. Para a eurorrexión vai ser importante a Conferencia de Rexións Periféricas e Marítimas (CRPM), con sede en Rennes, fundada en 1973 como grande adañal das teorías do equilibrio territorial e do necesario desenvolvemento policéntrico que evitara que a perifricidade convertese en insolidario o proceso de construción europea. Santiago de Compostela vai ser sede da conferencia anual da CRPM, en 1979, e Porto da de 1982. Esta última é moi importante por varios motivos. En primeiro lugar, porque o daquela presidente da CCR do Norte, Luis Valente de Oliveira, pasa a ser o primeiro presidente electo da CRPM; en segundo lugar, porque a asociación abre en Porto unha célula de prospectiva que vai estar operativa ata 2007; por último, o presidente da Xunta de Galicia, Xerardo Fernández Albor, foi encargado do acto de clausura. No transcurso desta conferencia rexional, en setembro de 1982, acordouse realizar a primeira Cimeira eurorrexional en Porto, en abril de 1983. Habería unha segunda en Compostela, no mes de xullo —nótese que ambas as dúas precederon no tempo á primeira Cimeira ibérica, entre os dous gobernos, que tivo lugar en novembro de 1983—, e unha terceira, en Porto, en xullo de 1984. As cimeiras eurorrexionais estiveron presididas por Valente de Oliveira —quen xa fora ministro en 1978-1979 e volverá selo cando deixe

a CCR do Norte durante outros once anos máis— e por Fernández Albor, acompañados polo vicepresidente da CCR —José Silva Penedo, futuro presidente do organismo e tamén ministro portugués durante seis anos—, o gobernador civil de Viana e o alcalde de Caminha, en representación dos concellos do val do Miño, así como por varios conselleiros da Xunta de Galicia. O aproveitamento conxunto da bacía fluvial do Miño, a permeabilidade da fronteira coa mellora das infraestruturas de comunicación e a ampliación de pasos e mais os intercambios culturais foron os temas centrais. Houbo tamén, no segundo día da primeira cimeira, un encontro dos reitores do Porto, Minho e Santiago de Compostela para iniciaren unha cooperación universitaria que daquela non fraguou. Estas reunións serviron para afianzar os contactos, para descubrir as oportunidades de centralidade política que ofrecía Europa para dúas rexións periféricas e... para constatar a ausencia de competencias para poder levar adiante as accións necesarias sen o concurso dos gobernos nacionais.

Os encontros políticos deron paso aos traballos técnicos. En 1985 presentouse unha *Memoria común de infraestruturas da cunca do Miño e transfronteirizas* e ao ano seguinte, en 1986, aprobáronse os *Projectos susceptíbeis de consideración conjunta por parte da Galiza e da Região Norte de Portugal*, un documento que culmina ao pouco nunha *Memoria de solicitude de financiación dun estudio global Galicia-Região Norte de Portugal para intervencións específicas comunitarias*. Estes documentos estratégicos inician unha tradición que se vai converter nun dos sinais de identidade máis recoñecidos, a nivel europeo, desta eurorrexión. A idea mobilizadora destes estudos era conseguir o acceso a fondos estruturais que permitisen a posta en marcha dos proxectos deseñados. Isto só era posible se os gobernos centrais os facían propios, cousa que non aconteceu na altura. Con todo, coa perspectiva do tempo, hoxe podemos afirmar que estas memorias estiveron na cerna do programa operativo de desenvolvemento das rexións fronteirizas de España e Portugal, acordado na quinta Cimeira ibérica (Lisboa, novembro de 1988) e presentado a Bruxelas, trala súa redacción, en setembro de 1989. Un programa operativo que estivo entre as máis destacadas contribucións á posta en marcha da iniciativa Interreg, por parte da Comisión Europea, en xullo de 1990.

Os traballos técnicos nados das primeiras cimeiras eurorrexionais cobraron unha nova dimensión co relevo político na presidencia da Xunta. O Goberno de Fernando González Laxe, en colaboración coa CCR do Norte, presidida agora por Luis Braga da Cruz, convocou en Santiago, en outubro de 1988, unhas primeiras Xornadas técnicas Galicia e a Rexión Norte de Portugal ante 1992. Foron inauguradas polos dous presidentes e contaron, como novidade, con expertos do mundo académico e con dirixentes empresariais, así como coa presenza do director xeral de Política Rexional da Comisión Europea, Eneko Landaburu. Desde o punto de vista da eurorrexión, o fito máis destacado destas primeiras xornadas foi o asinamento dun acordo marco de colaboración entre a Confederación de Empresarios de Galicia e a Associação Industrial do Minho, o que significa pasar dunha cooperación limitada ás administracións públicas a outra na que os axentes sociais tamén apostan por ela.

A chegada de Manuel Fraga Iribarne á presidencia da Xunta, un dirixente político con predicamento alén de Galicia que cría na eurorrexión, vaille dar o pulo definitivo á institucionalización da cooperación transfronteiriza. Ao mesmo tempo, o Consello de Europa tiña aprobado, desde 1980, un convenio marco europeo sobre cooperación transfronteiriza entre comunidades ou autoridades territoriais, que foi ratificado por Portugal en 1989 e por España en 1990. Dábase, así, a confluencia da oportunidade política e do marco xurídico. En decembro de 1990 tiveron lugar, en Santiago, as



Visita de Aníbal Cavaco Silva, presidente de Portugal (1993). (Fondo gráfico do Parlamento de Galicia)

segundas xornadas técnicas, de novo coa presenza de Landaburu. Nas súas conclusións, logo de considerar os desafíos que presentaba a inminencia do mercado único e as oportunidades que ofrecían os estímulos económicos da Comisión Europea —iniciativa Interreg— e ao abeiro xurídico do Consello de Europa —convenio marco de 1980— anúnciase que fora discutido o modelo de comunidade de traballo para institucionalizar a cooperación, sempre «no máis estrito respecto ás soberanías nacionais». Porén, este modelo vai descansar nun acordo político, avalado polos dous gobernos nacionais previamente, e non se vai facer ao abeiro dos tratados bilaterais previstos no convenio marco, polo que a estrutura nacida carece de personalidade xurídica.

a) A etapa fundacional da institucionalización da cooperación eurorrexional (1991-2006)

O 31 de outubro de 1991 asinou, en Porto, o acordo constitutivo da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal (CTG-NP). Houbo que salvar as reticencias do Goberno español, que era partidario dun modelo como o da xa existente Comunidade de Traballo dos Pireneos (1983), que acollía nunha única estrutura toda a fronteira hispano-francesa, e do Goberno portugués, preocupado por vincular a Região Norte cunha única comunidade española, que, ademais, era a galega. O apoio do presidente Mário Soares, logrado por Fraga na súa visita oficial a Belém, en xaneiro de 1991, foi decisivo para que botase a andar esta primeira comunidade de traballo na fronteira hispano-lusa.

En paralelo, o 1 de abril de 1992, tamén en Porto, asinábase a declaración fundacional do Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, unha asociación de trece cidades da eurorrexión que se constituiría oficialmente, en Viana, o 28 de setembro, contando coa presenza de Mário Soares. Esta estrutura,

promovida polos alcaldes socialistas de Porto e Vigo, terá personalidade xurídica ao abeiro do dereito portugués, a diferenza da CTG-NP, carente dela.

Na primeira década de vida de ambas as estruturas, Fraga vai ser o líder claro da cooperación. A CTG-NP, a través das súas comisións sectoriais, tivo un papel central no deseño dos proxectos para financiar polo Interreg II con actuacións emblemáticas como a ponte entre Arbo e Melgaço, o cable de fibra óptica entre Valença e Tui, o parque transfronteirizo Gerês-Xurés, a oficina de emprego transfronteiriza da rede Eures, en Valença, a edición do mapa turístico Galicia-Norte de Portugal e a dos primeiros anuarios estatísticos feitos en colaboración polo Instituto Galego de Estatística (IGE) e o Instituto Nacional de Estatística de Portugal (INE). Culminando todo coa aprobación do *Programa de actuación conxunta Galicia-Norte de Portugal. Estratexia para o período 2000-2006*. Pola súa banda, o Eixo Atlántico tivo un comezo difícil cando nas eleccións municipais de 1995 o PP se fixo coa alcaldía de cinco das sete cidades galegas do Eixo —quedaran en mans socialistas A Coruña e Santiago—, partindo do goberno de só dúas delas —Lugo e Pontevedra—. Os cinco edís populares anunciaron a saída do Eixo por consideralo un instrumento dos socialistas para enfrontarse coa CTG-NP. Porén, a firme decisión de Fraga da necesidade dunha estrutura do sistema urbano que complementase o labor da CTG-NP permitiu superar a crise —non só obrigando a dar marcha atrás aos alcaldes populares, senón convencendo ao edil coruñés, Paco Vázquez, para que tivese unha maior implicación— e relanzar o Eixo, grazas tamén á designación como secretario xeral dun auténtico *political entrepreneur*, Xoán Vázquez Mao, e a formación dun *staff* permanente con dúas sedes operativas, en Porto e Vigo.

No 2000, o Eixo intégrase formalmente como unha comisión especial na CTG-NP. A capilaridade irá incrementándose. Xa formaban parte da CTG-NP catro comunidades territoriais de cooperación (CTC): Val do Limia (1999), Val do Miño (2000), Val do Tâmega (2000) e Val do Cávado (2002). Eran estruturas de cooperación que agrupaban a municipios do lado portugués e a concellos e deputacións provinciais do lado galego. Esta asimetría era froito das diferenzas substantivas que hai nas administracións locais respectivas. Os 86 municipios portugueses teñen unha capacidade financeira e de competencias moi superior aos 313 concellos galegos, pola inexistencia de poderes intermedios entre a Administración local e a nacional en Portugal. A presenza das deputacións nas CTC explícase pola necesidade de homologar as capacidades das administracións locais dos dous lados da fronteira. No seo da sociedade civil esa capilaridade dá como resultado a creación, en 1995, do Consello Sindical Interrexional Galicia-Norte de Portugal, integrado pola Unión Xeral de Traballadores e Comisións Obreiras, do lado galego, e pola União Geral de Trabalhadores e a Confederação Geral dos Trabalhadores, do lado portugués. Desde 2002, as universidades van contar tamén coa súa estrutura propia de cooperación, a Fundación Centro de Estudos Eurorrexionais (FCEER). Nese mesmo ano nacia o Centro de Cooperación Empresarial Transfronteirizo (Cecotran), formado inicialmente pola Confederación de Empresarios de Pontevedra e a Associação Industrial do Minho, ás que se incorporan a Confederación de Empresarios de Ourense e a Associação Empresarial de Viana do Castelo.

Se nos primeiros anos o distinto status xurídico non marcou diferenzas, a partir de 1998 este feito faise notar cada vez con máis forza. O dinamismo do secretario xeral do Eixo e o seu *staff* permanente van converter esta estrutura no referente máis visible, fronte a unha CTG-NP que apenas

aparece nos medios de comunicación fóra dos días en que teñen lugar os plenarios bianuais. Os baleiros que deixa a CTG-NP van sendo ocupados polo Eixo. Para comezar, logrou eco mediático crecente grazas á presenza de António Guterres, daquela presidente do Goberno portugués, na terceira edición dos Xogos do Eixo —a manifestación deportiva eurorrexional por excelencia—, que se levou a cabo en Chaves (1999); aos premios anuais de narrativa do Eixo, impulsados polo presidente dos editores galegos, Carlos Blanco, e con edición en galego e portugués das obras premiadas, que se fixeron cun espazo no mundo literario cun elenco de gañadores entre os que se atopaban Xosé Luís Méndez Ferrín, Rui Miguel Oliveira, Bernardino Graña, Francisco Duarte Mangas, Xosé Carlos Caneiro ou Bento Gonçalves. O eco mediático veuse reforzado ao encontrar unha bandeira de reivindicación atractiva para o público: a modernización do ferrocarril entre Porto e Vigo, encarnada na reclamación dun AVE que una as dúas cidades. O Eixo fixo algo máis, consolidou a súa imaxe de marca coas medallas para recoñecer as persoas máis distinguidas na cooperación eurorrexional. Na primeira edición foron recollidas por Fraga e Soares. Para conmemorar a súa primeira década, organizou a exposición *Dúas rexións. Unha eurorrexión*, que despois de percorrer as dezaioito cidades membro da organización, rendeu viaxe final no Comité de Rexións, en Bruxelas, asistindo á inauguración o presidente da Xunta Emilio Pérez Touriño e o do Parlamento Europeo, Josep Borrell, en novembro de 2005.

O primeiro lustro do novo século supuxo a confirmación do Eixo como unha entidade fiable con predicamento cada vez máis crecente diante das autoridades da Xunta, dos gobernos centrais respectivos e, en moita menor medida, da Unión Europea. Os seus logros éranos tamén da CTG-NP, aparentemente.

b) A etapa da consolidación e proxección exterior da cooperación eurorrexional (2007-2021)

O cambio na Xunta de Galicia, logo do dilatado período de Fraga, significou a apertura dun período de reflexión sobre o rumbo que debía tomar a construción da eurorrexión. A necesidade de dotar de personalidade xurídica a CTG-NP colocouse no centro desa reflexión. Había dúas opcións: acollerse ao marco do Tratado bilateral de cooperación España-Portugal, que entrou en vigor en 2004, ou aproveitar o novo regulamento que creaba as agrupacións europeas de cooperación territorial (AECT), ao abeiro do dereito comunitario, fórmula que será a escollida.

Este parón traducíuse nunha menor actividade da CTG-NP, que non elaborou un documento estratéxico propio para o período 2007-2013. Baleiro que foi cuberto polo Eixo e a súa axenda estratéxica *Sete ideas para sete anos decisivos*. Esta organización víñase especializando na elaboración de estudos estratéxicos desde había algúns anos, cun sentido eurorrexional que desbordaba o marco do sistema urbano. De feito, a necesidade de contar cun banco de expertos para eses estudos fora o motivo que a levou, primeiro, a patrocinar a creación da FCEER —que non naceu por iniciativa das universidades senón do Eixo— e logo a dotarse dun servizo de estudos propio (2007) e promover o nacemento da Axencia de Ecoloxía Urbana (Vila Real, 2009). Tamén sería idea súa a constitución da Eurocidade Chaves-Verín (2007), pioneira dunha forma diferente de entender a cidadanía europea. En 2008, a asociación de municipios que nacera con trece cidades acollía a trinta e catro. Sucesivas ampliacións que eran a mellor proba do seu éxito. Na actualidade, aínda que se teñen producido saídas, forman parte dela trinta e sete e dúas deputacións provinciais (Lugo e Ourense).

En 2008, os gobernos de España e de Portugal aprobaron a AECT Galicia-Norte de Portugal (GNP AECT), con sede en Vigo, a terceira AECT creada na Unión Europea. Esta nova estrutura, en funcionamento e con *staff* de persoal propio desde 2010, está chamada a ser o brazo operativo da CTGNP e a manter a visibilidade permanente da actuación da Xunta e da CCDR do Norte de Portugal no eido da cooperación transfronteiriza, sendo punto de encontro entre as institucións, as empresas e a cidadanía dos dous lados da fronteira. Nesta primeira década de vida, marcada polos problemas financeiros da gran recesión, a GNP AECT conseguiu lanzar un produto orixinal: o programa Iacobus de mobilidade e recoñecemento dos resultados da cooperación universitaria na eurorrexión. Desde a primeira edición (2014) tense beneficiado de estadias, nos centros universitarios tanto públicos como privados —incluídos os institutos politécnicos portugueses— e nos centros tecnolóxicos, un volume amplo de persoal docente e investigador, así como de persoal de administración e servizos de todos os centros participantes. O éxito do programa levou a ampliar a cobertura das axudas cos premios ás mellores publicacións científicas (2018) partilladas por persoal investigador das dúas rexións, tanto de centros universitarios como de centros tecnolóxicos. Recentemente, en 2021, creouse un terceiro pilar do programa para premiar as patentes rexistradas froito da cooperación universitaria.

O nacemento da GNP AECT obrigou a unha non sempre pacífica redefinición de espazos entre esta estrutura e o Eixo. A planificación estratéxica eurorrexional pasou ás mans da GNP AECT, dinamizadora dos plans de investimentos conxuntos (PIC) para os períodos 2014-2020 e 2021-2027, así como da pioneira en Europa RIS3 transfronteiriza e do Plan para reactivar a cooperación de proximidade despois do impacto do peche das fronteiras en 2020. Pola súa parte, o Eixo centrouse no sistema urbano e, entre 2014 e 2019, elaborou a primeira axenda urbana transfronteiriza da Unión Europea, co seu correspondente plan de acción. Noutros ámbitos hai iniciativas concorrentes. Por exemplo, na cultura a GNP AECT promove o programa Nortear —premios de narrativa, conversas literarias e exposicións—, mentres o Eixo patrocina as expocidades, a bienal de pintura ou a mostra musical.

O éxito da Eurocidade Chaves-Verín favoreceu o nacemento doutras. Unhas apadriñadas pola GNP AECT, como Tui-Valença (2012) ou Monção-Salvaterra (2014), e outras por iniciativa propia, como Cerveira-Tomiño (2018). A constitución da AECT Rio Minho (2018), herdeira da antiga Uniminho, está a dinamizar todo este espazo de cooperación de proximidade. Pouco a pouco, estas eurocidades vanse integrando na CTG-NP. Pola súa banda, os empresarios lanzaron, en 2009, o primeiro clúster transfronteirizo, o Euroclustex, no sector téxtil.

A proxección exterior das estruturas de cooperación eurorrexional tivo no Eixo a un dos seus valedores. Participou na creación da Euromot (Lille, 2007), xunto coa *Mission Opérationnelle Transfrontalière* (MOT) francesa e a rede das *City Twins* bálticas. Euromot, presidida polo antigo primeiro ministro Pierre Mauroy, pretendía ser unha rede europea de autoridades locais transfronteirizas e asinou un convenio de alianza coa Asociación de Rexións Fronteirizas de Europa (ARFE) para converterse en interlocutor privilexiado das institucións comunitarias no ámbito da cooperación territorial. Porén, o fracaso da súa candidatura ao programa Interreg IV-C, que debía axudar a financeira, arruinou esta prometedora experiencia. En 2009, o Eixo lidera a creación da Rede ibérica de entidades transfronteirizas (RIET), formada por administracións locais, estruturas de cooperación, uni-

versidades e organizacións empresariais de España e Portugal. En 2010, fundábase en Santiago, presidida por Sánchez Bugallo, a Conferencia de Redes de Cidades Europeas Transfronteirizas e Interrexionais (CECICN), integrada pola RIET, as cidades mediterráneas agrupadas en Medicities, a Conferencia de Cidades do Arco Atlántico, o Foro de Cidades Adriáticas e Xónicas, a MOT e a Unión de Cidades Bálticas. As desavinzas coa MOT levaron á creación da actual Cidades pola Cooperación (C4C), formada polo Eixo e todas as anteriores, a excepción das dúas últimas que foran os seus socios en Euromot. Pola súa parte, a CTG-NP impulsou, con Castela e León e a Região Norte, a macrorrexión Resoe (2010), que se foi estendendo á Região Centro, a Asturias e Cantabria.

O traballo desenvolvido tivo recoñecementos externos significativos. O servizo de estudos do Eixo mereceu o premio Sail of Papenburg que anualmente concede a ARFE, en 2008. Igual loureiro obtivo a GNP AECT nas edicións de 2012, por un informe sobre a homologación de títulos de formación profesional, e 2019, polo seu programa Nortear. A Eurocidade Chaves-Verín logrou o prezado RegioStars que concede a DG Regio da Comisión Europea, na categoría de CityStars, na edición de 2015.

A acción exterior de Galicia no seo da UE

As comunidades autónomas españolas moi cedo comezaron a practicar o que os politólogos chaman «paradiplomacia». É dicir, desenvolveron unha acción exterior, termo preferido polos xuristas, con outros actores do sistema internacional. O 2 de novembro de 1984, a Consellería de Ordenación Territorial e Medio Ambiente subscribiu un comunicado de colaboración coa Dirección Xeral de Medio Ambiente de Dinamarca. Trala correspondente denuncia do Goberno español, o Tribunal Constitucional, na Sentenza 137/1989, estableceu que, en virtude do artigo 149.1.3. da Carta Magna, todo convenio ou acordo formalizado polas comunidades autónomas con calquera actor internacional padecería de inconstitucionalidade. Esta interpretación restritiva do monopolio das relacións internacionais seguramente estivo detrás da conxelación das cimeiras eurorrexionais e da súa transformación en xornadas técnicas. Porén, o Tribunal mudou radicalmente a súa interpretación na súa Sentenza 153/1994 ao pronunciarse sobre a oficina do Goberno vasco en Bruxelas, na que se asentaba a constitucionalidade das actividades desenvolvidas polas comunidades autónomas no exterior, sempre que sexan necesarias para levar a cabo correctamente as funcións que teñan atribuídas.

Galicia foi unha das primeiras comunidades en contar con oficina para información en Bruxelas. En 1985 xa estaba operativa para difundir os primeiros documentos estratéxicos transfronteirizos e comunicar as novas comunitarias. Será a Xunta de González Laxe a que cree, en 1988, a Fundación Galicia-Europa co 46,1 % do capital inicial, xunto co Banco Pastor e CaixaGalicia, con cadanseu 15,3 %, e CaixaOurense, CaixaPontevedra e CaixaVigo, cun 7,6 % cada unha. O obxectivo da Fundación era fomentar o achegamento da realidade galega á europea e, en especial, aos países membros das Comunidades. O principal instrumento para alcanzalo sería a apertura dunha oficina en Bruxelas. A actual estratexia de acción exterior de Galicia (2018) sinala que a Fundación ten que defender os intereses de Galicia en Europa e difundir a idea de Europa en Galicia. Os máis de 400 bolseiros que leva formado son unha achega moi importante nesa liña.

Desde a entrada en vigor do Tratado da Unión Europea (1994), o Comité das Rexións (CdR) é o principal foro institucional de actuación de Galicia no seo da UE. É preceptivo que o CdR ditamine

Visita de Michael Barnier, comisario de política rexional da UE (2001). (Fondo gráfico do Parlamento de Galicia, Fotografía de Mónica Bouso Boan)



sobre as normativas europeas de cohesión económica e social, educación, cultura, saúde e redes de transeuropeas de transporte, comunicación e enerxía. En consecuencia, ser relator dese ditames é a tarefa máis destacada. Galicia foi proactiva nos temas relacionados coa pesca e a acuicultura. Na presidencia de Fraga, exerceu como relatora de catro ditames —entre eles un sobre o principio de subsidiariedade (CdR 136/1995) no que xa se reclamaba a capacidade do CdR para acudir ao Tribunal de Xustiza en defensa dese principio, capacidade finalmente recoñecida no Tratado de Lisboa—. Na presidencia de Pérez Touriño, Galicia non foi relatora de ditames pero o presidente empregou, por primeira vez, o galego na súa intervención na 62ª sesión plenaria (17 e 18 de novembro de 2005). Finalmente, na etapa de Núñez Feijóo, Galicia foi relatora de sete ditames —entre eles o relativo á reforma do Regulamento das AECT—. O Tratado de Lisboa estableceu un sistema de alerta temperá para que os poderes rexionais poidan interpor recurso previo, en defensa do principio de subsidiariedade, antes de que o Consello e a Comisión lexislen. Tanto a Xunta como o Parlamento galego son socios da rede Regpex do CdR, pero nunca empregaron este recurso —a diferenza do Goberno vasco (20), do Parlamento catalán (11) ou do Goberno canario (1)—.

O Parlamento galego si está máis activo na Conferencia de Asembleas Legislativas Rexionais Europeas (CALRE), fundada en 1997. De feito, acolleu o seu plenario en 2000 e 2014, e Pilar Rojo tivo a súa presidencia neste último ano. Ademais, o galego é, con diferenza, a lingua non oficial dun

estado membro da UE que máis veces aparece nas versións das declaracións emanadas de CALRE.

Desde a entrada en vigor do Tratado da Unión Europea (1994), as autoridades rexionais poden participar nas diferentes formacións do Consello da UE. No caso español, desde 2004, a presenza límitase a catro das dez formacións do Consello. Existe un acordo de rotación semestral entre as comunidades autónomas para acompañar ás delegacións do Goberno central nas catro formacións, así como para participar nos correspondentes grupos de traballo. Excepcionalmente, Galicia estivo presente nos consellos de pesca entre 2012 e 2014, por delegación doutras comunidades.

Para rematar, cómpre destacar o activismo demostrado por Galicia no ámbito do asociacionismo rexional en Europa. Xa demos conta do papel xogado polas estruturas eurorrexionais, agora imos reflexionar sobre o desenvolvido pola Xunta. Tivemos ocasión de sinalar a temperá presenza na CRPM e na ARFE. Galicia será membro fundador do Consello de Rexións de Europa, o 15 de xuño de 1985 en Lovaina, órgano que muda o seu nome polo de Asemblea de Rexións de Europa (ARE), en 1987. Fraga, que chegara a Raxoi desde o seu escano de eurodeputado, ambicionaba a presidencia da ARE, que daquela parecía destinada a ser o gran *lobby* do rexionalismo europeo. Todo estaba preparado para gañar a elección na asemblea xeral que se ía desenvolver en Santiago, en xullo de 1992. Porén, na última hora presentou tamén a súa candidatura Jordi Pujol, daquela vicepresidente da ARE. Fraga embarcárase nunha dilatada xira polas rexións europeas e semellaba contar co favor da súa familia política, os populares europeos. Todo se precipitou na reunión do buró político da ARE, en maio de 1992. O democristián Carlo Bernini, presidente saínte, lembrou que catro anos antes Pujol renunciara a presentar a súa candidatura en prol da unanimidade, postulouno como sucesor e invitou a Fraga a retirarse. O resultado da confrontación foi desastroso para Fraga, Pujol alzouse coa maioría absoluta na primeira votación ao obter 104 votos fronte aos 31 de Fraga, grazas ao apoio maioritario das rexións alemás, italianas e francesas. Fraga tería ocasión de presidir outra asociación rexional europea en 1994, a Comisión do Arco Atlántico da CRPM, pero declinou a oferta do gaullista Olivier Guichard de ser o seu sucesor. Non obstante, acabará exercendo esa presidencia entre 1998 e 2002. Galicia tamén foi socio fundador do Centro Europeo para o Desenvolvemento Rexional (CEDRE, 1985). Unha organización de cooperación científica, técnica e económica que integraba a 50 rexións europeas e que debería ser unha especie de *think thank* que non logrou consolidarse, pois disolveuse en 1994.

O balance do impacto desta acción exterior de Galicia no seo da UE é magro dabondo, máis se o comparamos co protagonismo xogado por Cataluña ou Euskadi, abalado por unha longa tradición de activismo europeísta do seu nacionalismo, elemento ausente no caso galego. Porén, outras autonomía sen esa bagaxe como Estremadura, no caso da ARFE, ou Murcia, no Comité das Rexións, teñen xogado un papel máis destacado que Galicia na cúpula das institucións europeas ou do asociacionismo rexional.

Para saber máis

Barreiro Gil, J. (Coord.) (2008). *Revista Galega de Economía*, 17(3).

Estratexia de acción exterior de Galicia. (2008). Xunta de Galicia.

Faiña, A., López-Rodríguez, J., Montes, P., Calvo, C. e Bolea, C. (2013). *Evaluation of the main achievements of Cohesion Policy programmes and projects over the longer term in 15 selected regions (from 1989-1993 programming period to the present): Case study Galicia*. University Straclyde.

PARTE SEGUNDA



7

DE CASAS DE LABREGOS A GRANXAS LEITEIRAS.
A CORENTA ANOS DE PASADOS, INERCIAS E FUTUROS
DA AGRICULTURA GALEGA



Lourenzo Fernández Prieto

Catedrático de Historia Contemporánea e Director Científico Comisario do CISPAC
Universidade de Santiago de Compostela-Grupo Histagra

DE CASAS DE LABREGOS A GRANXAS LEITEIRAS. A CORENTA ANOS DE PASADOS, INERCIAS E FUTUROS DA AGRICULTURA GALEGA¹

En 1981, cando se constituíu o Parlamento, o campo galego aínda existía como cultura rural viva e como espazo de produción agraria e poboamento intenso. Tendo en conta que a esperanza de vida en Galicia naquela altura era de 75 anos (72, homes; 78, mulleres), facendo un cálculo groso, poderíamos dicir que os que ían finir daquela terían 30 anos en 1936 e 46 en 1952, cando se suprimiu o racionamento da posguerra. Máis do 18 % da sociedade galega de 1981, os maiores de 60 anos, viviran ese período do golpe, a guerra e a longa posguerra autárquica con máis de 15 anos. Pero máis relevante aínda é que un 55 % nacera despois de 1941, o ano con máis mortalidade do século XX no Estado español.

As memorias da guerra e a fame dos máis vellos, as vivencias das consecuencias políticas e vitais daquel tempo durante toda a ditadura, actuaron a prol das ansias de mudanza económica e cultural dos seus fillos e fillas, dos novos que protagonizaban aquel presente de hai corenta anos nun agro aínda moi vivo pese ao éxodo migratorio cara ás cidades europeas, peninsulares e americanas. Naquel ano de 1981, segundo recollía a estatística oficial (IGE), o agro e a pesca ocupaban en Galicia 439.600 activos, que aínda seguirían subindo ata os 482.000 nos tres anos seguintes, para empezar un devalo continuo ata quedar reducidos aos 70.900 actuais (3º trimestre de 2021, EPA do IGE-INE). As porcentaxes —pasouse do 44 % ao 6,3 %— enganar, como non se cansa de lembrar Edelmiro López Iglesias (1996).

A memoria non foi o único factor, xaora, que explica esa mudanza na dedicación dos galegos e galegas de entón a hoxe. Aínda que non pode esquecerse a ansia daquelas xeracións mozas de abandonar o agro cheo e morto de fame da memoria e o empeño hai corenta anos de fuxir dun *traballo de escravos* e aldeáns, *sen futuro nin perspectivas*, na procura doutro mellor, máis remunerador e, sobre todo, máis prestixiado. Falto como estaba, o mundo rural galego en 1981 dun relato de futuro, dunha historia de valor, dunha identidade positiva e prezada. A conciencia popular ía parella ao diagnóstico académico e político. O desprezo estendíase fóra do rural e perseguía mesmo aos *desertores do arado*, que pasaban do agro e da aldea a outras actividades nos barrios das cidades e no sector industrial, na procura de *ter vacacións* e tamén de *darlles educación aos fillos*.

Ao remate de 1981 Galicia acadou o maior volume de poboación da súa historia. Aquel ano a pirámide de idade galega era case perfecta, cunha proporción semellante de persoas en idade adulta e nova. As súa base era a máis forte do debuxo estatístico, con 875.000 persoas entre 0 e 19 anos,

¹ Este traballo insírese dentro do Proxecto Las dos vías de cambio y desarrollo agrario del siglo XX. Pluralismo de saberes en un marco orgánico y tecnocracia de la revolución verde. La agricultura atlántica, 1880-2000 (ECOPASADOFUTURO) (PID2020-112686GB-I00).

sobre unha poboación total de 2.811.912. Un de cada tres galegos era novo. Era a fin dun tempo e o inicio doutro, aparentemente. No que ten que ver co mundo rural e as súas mudanzas, os datos dinnos que tamén o foi, pero non polo que podería: un cambio de tendencia na xestión máis próxima, por mor da nova autonomía, e politicamente máis xusta e popular, por mor da conquista da democracia. O que pasou daquela a hoxe, nestes corenta anos, foi máis ben a continuidade inercial das políticas agrarias desenhadas nas décadas anteriores, no marco da revolución verde aplicada pola ditadura española baixo o paradigma da modernización —de matriz norteamericana— que se desenvolveu en Europa despois de 1945 e que dominou as formas de *crecemento e desenvolvemento* agrario no mundo da posguerra mundial.

Os instrumentos dese modelo de desenvolvemento agrario son ben coñecidos e en boa parte seguen presentes: concentración parcelaria, mecanización baseada en combustibles fósiles baratos, xeneralización dos agroquímicos, hiperespecialización produtiva. Os obxectivos, tamén: redución da man de obra ocupada na agricultura e do número de explotacións (re-dimensión e reestruturación son as denominacións correntes), produción de máis alimentos e máis baratos. O proceso de modernización do sector agrario dun Estado considerado atrasado e por iso en vías de desenvolvemento, desde a década de 1960 polo Banco Mundial e o FMI, contou co asesoramento e monitorización dos servizos de extensión (creados en 1955 a instancias da Misión Económica Americana) e, ata hoxe, apoiouse nunhas políticas baseadas nunha inxente dotación de recursos financeiros públicos; a PAC dende a entrada de España na CEE en 1985.

Converter a agricultura nunha manufactura da era industrial era daquela un compromiso histórico, máis acelerado en Galicia que noutros territorios hispanos, porque a conciencia de atraso era maior e a avaliación deste, segundo os estándares político-estadísticos da época, obrigaba a unha acción contundente. A conciencia da importancia de superar os atrasos era tan elocuente que as competencias de extensión agraria foron das primeiras en ser transferidas polo Estado á Galicia autónoma aos seis meses da constitución do Parlamento, na significativa data do 24 de xullo.

A tendencia descrita e o modelo aplicado eran universais —por riba das fronteiras da guerra fría—, a súa inercia tamén o foi e, de feito, séguese sendo —a PAC é un exemplo—. Porén, a adaptación hispana do modelo foi singular ao ser aplicada por unha ditadura totalitaria de matriz fascista, non por unha democracia con representación libre e plural de intereses. Froito diso, a pervivencia daquel modelo entre nós tamén ten singularidades derivadas da forza do pasado na concepción, os modos, as xerarquías, os saberes e os intereses. Outros estados europeos foron máis refractarios ao modelo (Portugal aínda sendo ditadura) ou introduciron matices pola forza política do seu mundo labrego como Suíza, Francia, as mesmas Alemaña e Italia ou Holanda, en canto puideron introducir riscos propios e concibir un modelo máis endógeno, virado cara aos seus intereses e aos dos seus la-



Cultivos en terrazas, arredores de Ourense, 1961. *La Galice de Jean Dieuzaide*, Xunta de Galicia

bregos, intereses democraticamente definidos nos seus parlamentos; todo, no marco, si, da industrialización da agricultura e a liquidación da formas orgánicas de produción que impoñía a revolución verde, pero con lóxicas autocentradas e tecnocracias amolecidas por intereses plurais. Nesos países os labregos non foron totalmente desposuídos dos seus saberes nin botados ao vertedoiro da historia. Votaban e significaban, tiñan cooperativas e organizacións sindicais. En España iso foi moito máis difícil; en Galicia, imposible, non só pola ditadura totalitaria na que o modelo se desenvolveu e aplicou, que significou a ausencia de asociación voluntaria e a representación libre de intereses e, por tanto, a anulación de capacidade de facer valer preferencias e necesidades polo mundo labrego, senón tamén pola matriz autárquica das políticas do fascismo agrario desenvolvido ata mediados da década de 1950 polos vencedores de 1936; unha pexa previa esta que impregnou, inevitablemente, o novo modelo de modernización *desarrollista*, pese aos esforzos dalgúns.²

O programa da modernización funcionou sen chata ata que a crise do 1973 chamou a atención sobre a súa inviabilidade e os efectos negativos. Habería que agardar a 1996 para que a Declaración de Cork por unha paisaxe rural viva introducise ideas de sustentabilidade, preservación do medio rural, defensa da identidade labrega e acción polo clima, que rachaban co modelo da revolución verde de industrialización da agricultura³.

Sobra dicir que o xiro que supuña esa declaración aquí leuse sen entender moi ben que significaba. O empeño en fuxir do pasado agrario seguía a perseguirnos, mesmo semellaba avanzar máis axiña canto máis lle escapabamos. Poderíamos dicir que en Galicia aínda estamos empezando a poder saír, con moitas dificultades, do marco daquel modelo da modernización. A verba segue en todos os discursos como se en corenta anos non nos movésemos do sitio.

Aquela Declaración de Cork de hai vinte e cinco anos foi seguida de pasos máis decididos no pulo da produción ecolóxica e de sucesivos intentos de reforma da PAC, ata chegar ás actuais propostas do *rural renaissance*, o deseño dun marco de transición ambiental e políticas como o *farm to fork*. A innovación baseada no diálogo de saberes expertos e labregos que hoxe avanza en Europa retrotráenos aos historiadores e historiadoras agrarios ao que se facía en Europa continental e en Galicia de modo destacado antes da Segunda Guerra Mundial⁴. Pode que veña a conto lembrar aquí que foi precisamente o espazo axardinado do actual Parlamento de Galicia, daquela Escola de Veterinaria, o primeiro lugar onde da man de Cruz Gallastegui se experimentaron en Europa os novos millos híbridos logrados en América do Norte.

A grandes trazos ese programa/modelo de modernización das sociedades rurais atrasadas baseado no paradigma da revolución verde foi o modelo que se seguiu aplicando en Galicia con fruición ata agora mesmo. En liñas xerais, ese foi polo tanto o marco no que evolucionou a sociedade rural galega en termos produtivos e culturais e no que os labregos pasaron a convertese en gandeiros (de leite e de carne), granxeiros, madeireiros, apicultores, xerentes de turismo rural ou simplemente desapareceron. Ou, como demostran Carreira e Carral (2014) nun libro atrevido que fala de futuro, subsuíronse as vellas casas labregas, agocháronse para continuar a menor escala producindo alimentos, en parte como antes, en parte non, pero retirados das estatísticas. En 2000 desapareceron das estatísticas os labregos simbióticos e así, cunha decisión contable, a partir do século XXI Vigo deixou de ser o concello de Galicia con máis explotacións agrarias. Aquelas infraexplotacións periurbanas perturbaban as medias e as visións cuadrículadas. Cando non se puido coa resiliencia do modelo labrego orgánico, eliminouse da vista. Suprimíronse os números daquela realidade para completar estatisticamente a modernización arelada. Comezamos o novo século como labregos modernizados.

² O director do SEA dende 1962, o asturiano José García Gutiérrez, quería escapar dos enxeñeiros, que consideraba entón un corpo elitista autoritario e paramilitar, a prol dos peritos máis vinculados por orixe á realidade rural. Ese espírito tinguido ademais de anti-franquismo político impregnou o SEA, como impregnou daquela a celería, dous apostolados parellos e emparentados.

³ http://www.uv.es/javier/index_archivos/ESPACIOS_RURALES/Desarrollo%20Rural%20Teritorial/Declaraci%F3n_Cork_1996.pdf

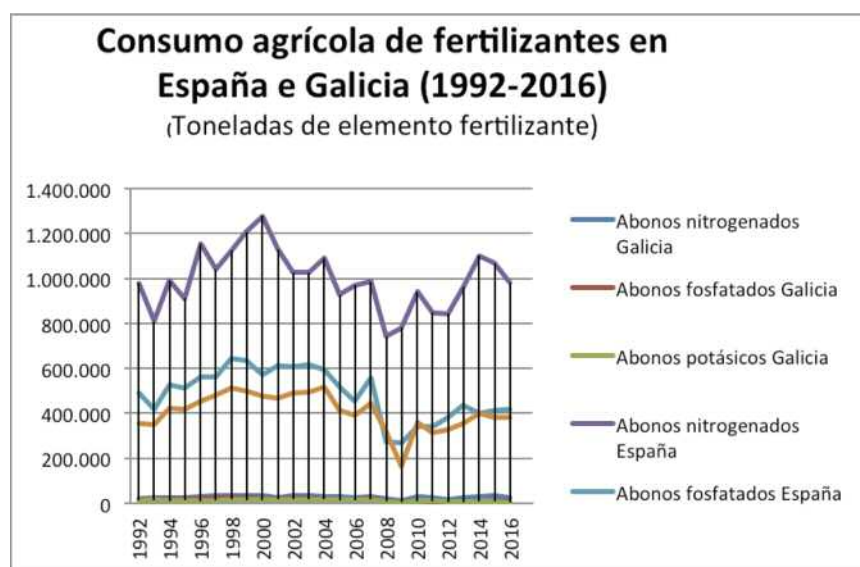
⁴ Pero esa é unha historia xa contada aínda que merece reactualizarse. Fernández Prieto (1992 e 2005).

Por fin. Nada que Kafka non previse e Max Weber non advertise hai un século. A era da posverdade nin é nova nin deixa recunchos.

A desaparición da agricultura en Galicia

A conclusión do título pode parecer rotunda pero é o que indican os datos estatísticos: a agricultura minguou en Galicia ata a insignificancia. Por un lado, a moi pequena produción ficou fóra do radar contable e, polo outro, os datos de consumo de fertilizantes, en comparación co resto do Estado español, conducen rotundamente a esa conclusión. Segundo amosa a Gráfica 1, en Galicia na práctica xa non hai agricultura na súa versión convencional, dada a escasísima porcentaxe que representa o consumo galego de fertilizantes sobre o total español: por debaixo do 2 %. O que leva a outra conclusión: a rica agricultura de autoconsumo que aínda pervive apenas emprega os adubos nitroxenados, fosfatados e potásicos, que son empregados para a produción de forraxes e pratenses, polo que debe manterse nun horizonte preferentemente orgánico. ¿Será verdade que o da casa non leva químicos, como tanto se proclama?

Gráfica 1



Fonte: Fernández Prieto e Corbacho (2019), p. 183.

Como ten demostrado David Soto (2015), a resultas da industrialización da agricultura en Galicia dende 1960 foise reducindo o uso da biomasa, especialmente a destinada a alimentación humana, pero con ela tamén se foi reducindo a biomasa de pastos e prados adicada á comida do gando e máis aínda a de mato, conforme se foi abandonando o uso do estrume para facer esterco. Pasouse dun modelo no que o 80 % da biomasa era reutilizada a outro, o actual que reutiliza menos do 40 % (a media española é do 60 %). O abandono é a expresión práctica desa realidade.

Observando o manexo da biomasa por grupos de produtos, apréciase ben o incremento da madeira e das forraxeiras. A industrialización conduciu a agricultura galega, por un lado, a unha ganaderización, cunha gandaría sen terras (avicultura, porcino e tamén leite) e, polo outro, a unha

Explotación gandeira en Galicia, 2007.
(Creative Commons)



forestalización (na que domina amplamente a eucaliptización). Nesa especialización Galicia pasou de ser produtora de alimentos a produtora de madeira: o 55 % da madeira e o 70 % do eucalipto (datos de 2016) do Estado español prodúcense en Galicia, preferentemente nos montes privados. E logo está o leite. Galicia concentra o 53 % das explotacións leiteiras do Estado, o 40 % das vacas leiteiras e produce máis do 40 % do leite de España, aínda que apenas transforma a metade. Estamos no lado malo da especialización, é a conclusión de David Soto (2015): leite e árbores.

A maiores da forestalización e a frisonización, que, como ben sinala Edelmiro López Iglesias (2020), son complementarias, hai que anotar o abandono. Como percepción social está asociada máis a casas e aldeas que a espazos, porque hai tempo que se deu xa a desvinculación das novas xeracións co espazo manexado pero non aínda coa casa petrucial, que pode estar caendo pero conserva a memoria dos vellos e mesmo dos novos que volvían con eles polas festas e os veráns dende as cidades. Máis letal que o abandono das aldeas habitadas é a desorde derivada da forestalización sen manexo, ou da explosión non interior do que Luis Guitián chama con tino *neofragas*, novos espazos arborados derivados do abandono que nada teñen que ver coas devesas, nome propio de bosque/*wood* en galego como espazo manexado, nin con soutos, carballeiras, teixeiros, freixeiros, fragas, brañas etc. A mesma desorde, pero con menos consecuencias caóticas, produce, alí onde nin avanzou a forestalización nin o endemismo arbóreo logra imporse, o abandono do manexo do mato, todo aquel estrume, esquilmo, mulime ou louza traballado para producir esterco, que foi secularmente chave e motor do sistema agrario orgánico atlántico europeo. Vémolo en detalle.

Urbanización, forestalización e abandono. Os marcos da evolución da agricultura e o mundo rural

Tomo o título para caracterizar os cambios nas paisaxes galegas nas últimas décadas do século XX, da magnífica síntese de Eduardo Corbelle e Rafael Crecente (2014) baseada nas investigacións do seu grupo de investigación Te-Bio. A perda do pulso agrario referida vén acompañada por políticas de longo percorrido aplicadas en Galicia ou, para ser máis precisos, pola persistencia na súa aplicación; a inercia ata agora imparabile do pasado da posguerra mundial, combinada coas políticas e as prácticas sociais.

A estrutura do emprego por sectores é un indicador adoito para medir estas transformacións pero tamén, e sobre todo, unha guía para promover os cambios nesas estruturas, obxectivo primeiro das políticas modernizadoras, co toque de enxeñaría social propio dos grandes relatos do século XX. As mudanzas na distribución sectorial do emprego levaron asociadas en toda Europa fondas transformacións sociais que en Galicia foron máis tardías e máis aceleradas que noutros territorios europeos. Galicia foise afastando neste tempo do país de pequenos propietarios que definía, como imaxe dominante, a realidade de cando a Autonomía botou a andar hai corenta anos. No seu lugar, encontramos unha sociedade cun colectivo cada vez máis numeroso de poboación inactiva (xubilados); un forte predominio, dentro dos que traballan, dos empregados por conta allea; e unha segmentación crecente dos asalariados, en función da cualificación e a estabilidade laboral.

En 2001 os concellos rurais aínda reunían unha parte importante da poboación galega, que oscilaría do 35 % ao 47 % segundo os autores, pois non hai acordo sobre que debe ser considerado rural. En termos espaciais ocuparían entre o 86 % e o 90 % do territorio. En 1950 o rural acollía o 80 % da poboación, pero se a mediados do século XX a inmensa maioría dos habitantes do rural tiñan adicacións agrarias, no XXI, segundo estimacións de Carreira e Carral (2014), no rural viven, ademais das persoas ocupadas no agro (e na pesca), un terzo das que traballan nos servizos, a metade das que traballan na industria e máis da metade dos que traballan na construción.

Outro indicador moi empregado e polo tanto recoñecible, a evolución do número de explotacións, dános unha pista atinada dos cambios no manexo do territorio. Seguindo os censos agrarios, en 1982, as explotacións agrarias con terras en Galicia eran 357.621; para 1999 o número seguía sendo significativo, 268.995, pero en 2009 descendera a 79.909. No primeiro censo agrario realizado (1962) a cifra era de 422.488.

A redución de explotacións foi de 15,4 % en vinte anos (1962 a 1982), os que coincidiron co grande éxodo rural, polas vagas de emigración a Europa, aínda a América e mais ás cidades galegas e peninsulares. Entre 1982 a 1999 o número de explotacións minguaron case o 25 % e a súa redución foi superior ao 70 % na primeira década deste século. A grande destrución de explotacións foi pois moi recente e coincidiu practicamente coa vida da xeración que hoxe remata os seus estudos universitarios. Mais, para alén da evolución indicada, a razón foi puramente estatística. Na páxina do IGE que recolle a información unha breve nota indica que: «A poboación investigada no Censo agrario 2009 difire notablemente da investigada en 1999, debido a que en 2009 restrinxíuse o colectivo de explotacións investigadas, limitándose á normativa europea (Eurostat). Mentres que en 1999 se investigaron todas as explotacións con polo menos 0,1 ha de superficie total, en 2009 investigáronse as explotacións agrícolas e gandeiras existentes no territorio nacional, ao 30 de setembro de 2009 cumprindo algún dos seguintes criterios: explotacións agrícolas con polo menos 1 ha de superficie agrícola utilizada (SAU) (...) e consideráronse tamén algunhas especializadas (lúpulo, tabaco, flores... por debaixo da hectárea)».

A redución daquelas explotacións que en linguaxe actual chamariamos resilientes, cun ton positivo, tivo esta fasquía por provincias:

Cadro 1 . Transicións entre clases (has.)

Anos	1999	2009
A Coruña	80.642	28.054
Lugo	54.028	25.164
Ourense	64.992	12.821
Pontevedra	69.333	13.870

Fonte: Elaboración propia

O devalo de explotacións, lonxe de estabilizarse, continuou na última década pero a un ritmo porcentualmente máis moderado, despois da sachada estatística de 1999. En 2016 contabilízanse 74.434 explotacións con terras, nunha estimación sobre a *Encuesta sobre la estrutura de las explotaciones agrícolas* (INE, 2013).

A estatística é unha forma de vernos e mirarnos, pero tamén de interpretarnos e entendernos. Eliminar estatisticamente o minifundio foi ideoloxía máis que economía. A historia que non daba pasado fíxose pasar de vez. A dependencia da traxectoria e as permanencias foron eliminadas pola inercia do modelo de industrialización da agricultura. Elimínouse do cadro unha parte da realidade porque descadabra o modelo ideolóxico. O problema é que iso aconteceu precisamente no momento en que a propia Europa e o mundo estaban a virar con forza cara ás formas de produción orgánica e o minifundio desprezado aquí podía entenderse máis ben como agricultura de precisión e pensarse pasar a constituír o gromo da produción ecolóxica de alimentos; algo que, como demostran Carreira e Carral, e como sabemos gorentar na mesa, dáenos moi ben no país.

No anverso desa evolución estivo o incremento das superficies forestais, asunto no que as tendencias de longo prazo eran moi sólidas. Politicamente arrincaran cos plans de repoboación —forestalización propiamente— vinculados ás políticas autárquicas do Patrimonio Forestal do Estado nos tempos máis totalitarios da Ditadura e continúan travestidas en conservación da natureza (Icona) no *aggiornamento* de final do franquismo. Na época democrática as novas e suculentas axudas europeas de 1992 á forestalización de terras agrarias, sumadas ás orientacións da Ronda Uruguai do GATT, xogaron a favor da arborización. Plantar montes, pastos e terras foise convertendo ademais nun xeito de evitar o abandono total para moitos petrucios xubilados aos que xa non podían as forzas ou para moitos mozos que abandonaban as casas de labranza (explotacións) sen garantir continuidade pero sen perder demasiado o enlace familiar, residencial ou sentimental coa aldea. Moitas das terras que van sendo plantadas de árbores eran antes as adicadas a monte baixo ou pasto pero de uso agropecuario, outras moitas eran e foran agras por séculos. Aínda que neste punto hai que dicir que, combinando o traballo de referencia (Corbelle e Crecente, 2014) cos estudos de García Arias e Pérez Fra (2001), podería deducirse que no caso da superficie agraria convertida en forestal foi proporcionalmente maior a non subvencionada que aquela que recibiu axudas, pero tamén é sabido que as axudas serven de exemplo e modelo para a acción dos propietarios privados na dirección da forestalización.

Coñecer de forma precisa os cambios nos usos do territorio non é doado, pero pódese afirmar que ao longo destes corenta anos houbo un incremento da superficie arborada (especies madeirables

perennes e tamén frondosas caducifolias) e mais da superficie ocupada por infraestruturas e vivendas fronte a unha diminución das terras de uso agrícola e gandeiro e da superficie a mato. Segundo os datos da exhaustiva indagación de Corbelle e Crecente citada, na primeira metade do noso período (1985-2005) case a metade (43,2 %) da superficie de Galicia mudou de uso. Foi un tempo de considerable mudanza. O avance forestal sumou 151.193 novas hectáreas (acrecentándose nun 18 %) de arborado produtor, con ela aumentou tamén a superficie de frondosas en 118.232 ha (+78 %) e máis que se duplicou a improdutivo, sumando 78.347 ha (+116 %), mentres a superficie agrícola minguiou en 145.903 ha (-16 %) e a de mato reduciuse en 201.869 ha (-20 %) (Cadro 1); tendencias non revertidas nos últimos quince anos, nos que seguiron a reducirse os usos agrarios e gandeiros a prol dos forestais e os directamente improdutivos.

Os cambios nos usos do solo, pese a responder á acción delongada das políticas estatais, acabaron por ter unha rápida materialización recente en forma de aumento da superficie arborada e da gandaría sen base territorial e da mingua dos usos agrarios e de pasto.

Demasiado veloz ou demasiado desatinado, vistas as consecuencias caóticas que provocou en forma de incendios, vacas tolas e contaminación.

Cadro 2 . Transicións entre clases (has.)

Clase do ano 1985	Clase do ano 2005					TOTAIS
	1	2	3	4	5	
1.Superficie agrícola	520.505	106.571	74.814	158.253	67.834	927.977
2. Mato	130.901	504.851	90.623	235.249	17.554	978.178
3. Arborado frondosas	25.047	22.244	68.797	32.349	2.482	150.919
4. Arborado produtor	94.931	131.497	32.516	551.264	23.745	833.953
5. Improdutivo	10.690	12.146	2.401	8.031	34.298	67.566
TOTAIS	782.074	777.309	269.151	985.146	145.913	2.959.593

Fonte: Elaborado a partir das táboas 2, 3 e 4 de Corbelle e Crecente, 2014, p. 39-40.

O punto de desequilibrio no que situamos o mundo rural galego hoxe é tamén produto destes corenta anos. Os sinais de desequilibrio que nos sitúan a un paso do caos non poden descoñecerse. Os xornais —que son o libro de historia do presente— dannos conta todos os días: xabarís que pasean por rúas urbanas, mortos en soidade, incendios, prados plantados de eucaliptos.

Comparacións, semellanzas, diverxencias e opcións do rural dun vello país europeo

Estes cambios no manexo da maioría do territorio de Galicia completáronse nas últimas catro décadas das nosas vidas, aínda que nunca nada é definitivo na historia. Foron cambios moi rápidos despois dun milenio enteiro dominando ao *silvus* que en Galicia, como nos Alpes suízos e en toda Europa, era identificado con árbores e lobos. Así identificaba, en 2021 nun curso universitario de verán, Werner, no “Máster” dese ano dunha comunidade de pastos (*Alp*) no cantón dos Grisóns, o empeño da súa aldea para manter a remuneradora actividade gandeira: “manter lonxe as árbores e os lobos”. A organización dos *Alps* da súa aldea está recollida nos libros de contas e actas da comunidade, dende

hai máis de cincocentos anos, os últimos cento trinta como cooperativa. O máis extenso dos seus *Alps* chámase *Anna Rosa*, en referencia a unha curiosa lenda de vacas sen muxir por iren as leiteiras á festa e de ubres que estouran en flores.

A longa vida e a riqueza dos *Alps* e as novas políticas europeas para o mundo rural vinculadas aos ODS 2030 poden dar claves para valorizar algúns elementos resilientes do agro galego relacionados co dominio das comunidades labregas que poderían ter moito sentido nun futuro sustentable. Os montes en man común, pese a perderen capital social, destruírse boa parte das súas lóxicas de manexo e de aproveitamento agrosilvopastoril ou convertérense en contedores de todo tipo de servizos, dotacións e instalacións industriais (canteiras, muíños de vento ou edificacións), seguen ocupando unha parte fundamental do territorio. Nada menos que 680.000 ha, algo menos dun cuarto do territorio galego, son montes da veciñanza das aldeas que poden desempeñar un papel importante no manexo a prol da sustentabilidade substantiva que require a transición ambiental. Reúnen o 38 % da superficie arborada, pero teñen moitas outras posibilidades e experiencias ben interesantes que neste sentido están a facerse nalgunhas comunidades. Unha mostra desas iniciativas pode verse nos resultados da Rede Revolta (<http://revolta.usc.gal/>) ou no máis recente Laboratorio Ecosocial do Barbanza (<https://barbanzaecosocial.org/gl/paxinaprincipal/>). Ao longo destes corenta anos, a Galicia autónoma favoreceu a continuidade xurídica destas institucións. A recuperación daqueles montes usurpados pola Forestal na posguerra formaba parte do imaxinario rural na fin do franquismo, cando o empeño e as loitas das comunidades lograron que o Tribunal Supremo os recoñecera en plena Ditadura como forma de propiedade colectiva, e máis aínda nas loitas da transición cando a democracia estivo asociada ao lema de *O monte é noso* e adquiriu carta de natureza en todas as aldeas aínda vivas con montes comunais reclamados pola veciñanza. Daniel Lanero, Ana Cabana, Antón Santos e Araceli Freire téñeno indagado a oito no grupo Histagra.

Un capital social estable e activo e o apoio das administracións con políticas que se adapten aos montes veciñais, en troques do contrario, serían as chaves para facer dos montes comúns da veciñanza un instrumento de futuro, como se ten indicado nun dos estudos máis exhaustivos feitos ata o momento (Grupo de estudos da propiedade comunal, 2006).

Alén de mirarnos nunha Suíza que segue sendo o modelo que foi para o agrarismo e o galeguismo hai cen anos a comparación con Bretaña (López Iglesias e Fernández Prieto, 2017) pode ser elocuente, dúas fisterras atlánticas e políticas con historias semellantes en termos agrarios. Un dos aspectos nos que existe un maior contraste entre Bretaña e Galicia desde mediados do século XX é a traxectoria seguida polo sector agrario e a industria agroalimentaria. Pola banda galega, destaca un crecemento moito máis débil e menos diversificado da produción agraria e a extrema debilidade da industria agroalimentaria, que adoitan explicarse pola menor capacidade de organización dos produtores agrarios e de articulación dos seus intereses a través de agrupacións, cooperativas e asociacións interprofesionais e polo papel xogado no mesmo sentido polas políticas públicas. Relacionado con isto, outra diferenza fundamental Galicia-Bretaña ten que ver coa continuidade da emigración en Galicia fronte a Bretaña, como síntoma dunha evolución histórica claramente diverxente despois da Segunda Guerra Mundial, derivada non das condicións estruturais nin menos aínda das almas dos pobos senón de concretos procesos históricos. A diverxencia española derivada da solución da crise dos anos trinta e dos resultados da Segunda Guerra Mundial, materializada en corenta anos dunha ditadura que destruíu a sociedade civil e aplicou políticas autoritarias, está na explicación destas diferenzas.

Algúns datos económicos desta comparación amosan as consecuencias da diverxencia de catro dé-

casas que non se deu virado nas catro que levamos despois da morte de Franco. No período 1950-2000 a produción agraria de Bretaña multiplícase por 3,9, mentres en Galicia o fixo por 1,7. En consecuencia, cun territorio similar, hoxe a produción agraria bretoa multiplica por 3,5 a galega: produción láctea, 2,4 veces maior; 12 veces a porcina; 7 a carne de aves; 12 veces os cereais; e hortalizas entre 3 e 5 veces a produción galega. En canto á porcentaxe do territorio ocupada por cultivos e pastos, supón o 57,2 % en Bretaña polo 25,3 % en Galicia. As dúas fisterras chegaron a eses datos desenvolvéndose no marco da revolución verde, pero no novo marco da produción orgánica Bretaña tamén vai por diante: Galicia ten apenas un 1,7 % de explotacións ecolóxicas e as bretoas sitúanse entre o 2,5 % e o 5 %.

Galicia xa non é hoxe unha sociedade rural; o medio rural ocupa a maior parte do territorio, pero nel reside menos da metade da poboación, pois o proceso de urbanización das últimas décadas levou a que a maioría da poboación resida en espazos urbanos. O mesmo acontece en Bretaña, que ten outras dúas notas comúns con Galicia: unha forte pegada rural ata moi avanzada a segunda metade do século XX e mais unha estrutura urbana policéntrica sen unha grande área metropolitana dominante que rexa como único polo referencial. Porén, hai unha diferenza principal entre Bretaña e Galicia: mentres aquí nos últimos vinte anos proseguiu ou acelerouse o despoboamento do medio rural, coa única excepción dos espazos periurbanos, en Bretaña, no que vai de século XXI, a case totalidade dos territorios rurais gañaron poboación.

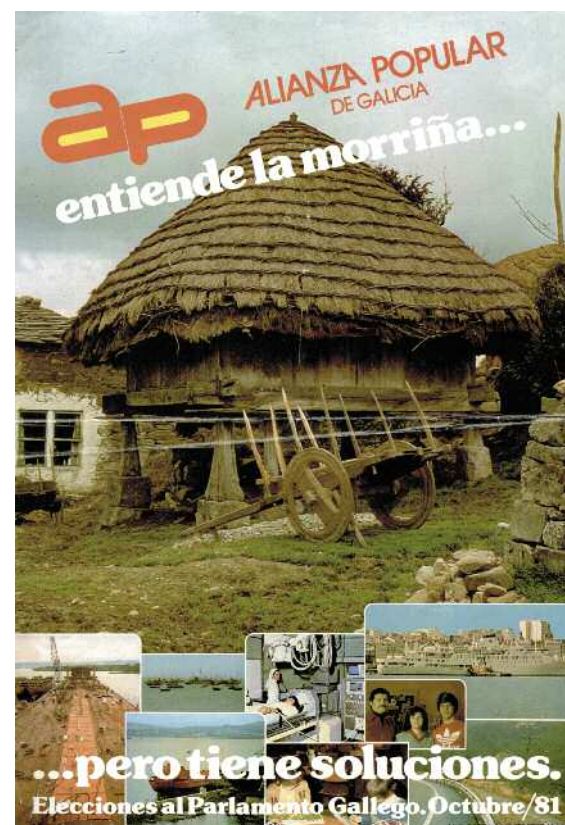
Como entendermos para o futuro un mundo rural con moitos pasados

Para intentar entender a situación actual do mundo rural galego e as aludidas diferenzas con Bretaña e Suíza hai que pensar no pasado e no presente, nas inercias definidas e nos procesos coñecidos.

Tres procesos caracterizaron hai cen anos o mundo rural galego: propietarización xeneralizada das casas labregas, articulación social agrarista e innovación intensificadora labrega. Esa tríada protagonizou social e culturalmente gran parte do século XX no rural galego, mesmo a pesar das rupturas políticas e dos cambios no paradigma tecnolóxico. A estas alturas do século XXI só fica a impronta sólida do primeiro dos procesos. Dan fe diso os máis de 1,7 millóns de propietarios rústicos que hai en Galicia sobre unha poboación de 2,7 millóns de habitantes, o que, contrastado cos datos de ocupación e manexo do territorio, traballo e uso produtivo, indica a medida do moito abandono que agocha o panorama actual.

Se no curto prazo histórico de corenta anos os labregos pasaron a granxeiros, no máis longo de cen anos os fillos dos labregos e as labregas pasaron a propietarios de vivendas urbanas que habitan e de milleiros de leiras, montes e predios rústicos máis ou menos abandonados. Máis alpendres, galpóns e alboios de toda caste.

Falando dos tempos máis recentes, a partir do coñecemento do longo e do curto prazo, atrevome a afirmar que hai algúns obstáculos para entender a xeito o presente do rural, identificar problemas e avanzar por camiños novos. Hai unha tripla hélice nada virtuosa na forma de concibir e actuar



Cartel de propaganda electoral de eleccións ao Parlamento de Galicia (Fondo Fernández Prieto. Grupo HISTAGRA-USC)

sobre o «medio rural» que, á vez que segue destruindo o mundo rural galego, impídelle avanzar polas autoestradas do século XXI co mesmo compás global como empezara a avanzar polos camiños do século XX. As pas desa tripla hélice son unha persistente idea de atraso que segue sendo popular nos imaxinarios culturais e políticos, un bioloxismo conservacionista que concibe só como natureza os espazos agrosilvopastorís e unha concepción tecnocrática da xestión do territorio de raíz autoritaria. Son tamén a trepia dunha construción cultural e ideolóxica recente —non ten máis de sesenta anos— que, con fundamento económico, biolóxico e tecnocrático, domina a interpretación do agro galego e construíu un relato histórico por riba da realidade presente e dos datos do pasado, atoando opcións e actuando contra as posibilidades que ofrece o presente para o futuro inmediato.

A concepción da Galicia rural como atrasada non casa cos datos da realidade; máis ben habería que caracterizala como abandonada, pero tampouco cadra cos niveis de homologación da súa agricultura convencional, aínda que non alcance á locomotora bretoa. A bioloxización do mundo rural descoñece que na Europa atlántica todos os espazos foron (e son) historicamente manexados polas sociedades rurais e que dende hai mil anos non existe ningún territorio propiamente natural sen relación coas persoas en delongados e complexos procesos de metabolismo social. Ambas as dúas ideas, atraso pertinaz e bioloxización do agro, son perfectamente —e contraditoriamente— compatibles na práctica —dende hai décadas— coa destrución da biodiversidade e das capacidades e opcións produtivas do rural, por mor dun seu uso preferente como fonte de materias primas que supedita calquera outra consideración, na lóxica dun tecnocratismo que concibe o mundo rural como un espazo socialmente inerte que é necesario tutelar. As tres ideas da tripla hélice antivirtuosa aliméntanse e confírmanse co abandono, que si é unha realidade incontrovertible.

Visto dende hoxe, o mundo rural é un espazo moi contraditorio. Por unha banda, é un caos e, pola outra, unha grande oportunidade. O caos pode lerse a diario na prensa: abandono, acompañado de avellentamento, e crecente deterioración e desorde, do que os incendios e os danos da fauna salvaxe constitúen a cara máis visible. Repetidamente inicio o curso sobre *Innovación e sustentabilidade na Europa rural do século XX* do mestrado de Historia Contemporánea da USC preguntando aos e ás alumnas polos cinco trazos que ao seu xuízo caracterizarían actualmente a Galicia rural, intentando estimular a súa ollada crítica para pensar o pasado dende as necesidades do presente que habitan. Os cinco problemas que citan os estudantes de Historia Agraria foron variando matizadamente nos últimos tres lustros, pero un ano con outro os máis repetidos agrúpanse en: 1) Demográfico ou de abandono, expresado como éxodo rural, emigración sostida, avellentamento. 2) Ambiental: incendios, perda de biodiversidade, eucaliptización, contaminación derivada da industrialización do agro etc. 3) Político: ausencia de servizos, de políticas axeitadas, malas comunicacións, perda de peso do rural etc. 4) Minifundismo, expresado como atraso tecnolóxico e cultural. 5) Variedade de asuntos: perda da cultura e o patrimonio, escasos ingresos dos agricultores, ou mesmo o «feísmo» ou o maltrato animal (*sic*). As cinco cuestións explicables dende a Historia Agraria para este grupo de control dinámico que forman os meus alumnos nos últimos quince anos resúmense en realidade nun problema de abandono, mesturado con desinterese e adobado con falta de aprecio que se torna descoñecemento. Chama a atención o empeño no minifundismo e no atraso, sempre dúas caras da mesma moeda dun mito persistente que nada ten que ver co mundo de hoxe pero si co peso —ideolóxico— do pasado.

Aínda máis relevante resulta a ausencia de referencias a esa institución tan singular e importante, polo territorio que ocupa e a cantidade de persoas que (potencialmente) involucra, que son os montes

de veciños en man común, e que son certamente un problema —máis ben unha expresión do abandono— de non cumpriren a súa misión social e económica, mais tamén, como sabemos, unha fonte de capacidades. Poden selo, de poder aproveitar o coñecemento que as comunidades posúen do seu propio territorio —¿quen mellor? — e recuperar os saberes transxeracionais que nos descubrirían —se primeiro se logra o aprecio para un diálogo de saberes— as mellores formas de aproveitamento e manexo sustentable de amplísimos territorios, non só dos montes en man común senón das aldeas en si, pero non vistas como espazos etnográficos senón como espazos de vida e traballo.

Cada vez é máis evidente que o desenvolvemento do sector agroalimentario industrial contribuíu decisivamente a sobrepasar os límites planetarios que nos conduciron á actual crise civilizatoria (González de Molina y Toledo, 2014), cando menos en cinco ámbitos: a crecente contribución da agricultura industrial ao cambio climático, a degradación dos solos (nutrientes), a degradación das paisaxes, a perda da biodiversidade e o excesivo uso e contaminación das augas. Os ODS e as estratexias europeas establecen compromisos para no 2030 conseguir que un 25 % da SAU estea en produción ecolóxica. No 2020 só o 3,9 % da SAU estaba certificada, por 9,1 % da media estatal. Galicia conta co 1,7 % dos produtores agrarios certificados de España, pero co 4,2 % de elaboradores, o que dá conta de que as capacidades son máis que as opcións baralladas. Só a gandaría de bovino ecolóxico presenta datos algo mellores. Galicia ten o 7,4 % das explotacións certificadas do Estado, pero moi lonxe dos datos do conxunto da gandaría de bovino galega (convencional + ecolóxico), que para 2016 supuña o 32 % das explotacións do Estado.

A oportunidade está nas capacidades do rural para un futuro sustentable, o que constitúe unha innegable prioridade mundial. Traducido, significa oportunidades para aproveitar unha produción orgánica de alimentos seguros e de calidade, a través de mercados de proximidade en circuitos cortos. En Galicia sabemos facelo, temos as capacidades e os saberes dunha agricultura de policultivo intensivo con gandaría, a innovación continuada de cultivos dende que chegaron e foron adaptadas aquelas novas plantas de América hai catro séculos e aínda contamos coa memoria deses saberes que conservan os nosos maiores. Converter isto nunha opción para facer de amplos territorios de Galicia un modelo pioneiro na produción orgánica masiva non é cuestión de diñeiro —sobra—, senón de ideas, políticas e programas, e de aprecio pola aldea. E algunhas van pódose en práctica con xeito e futuro <https://eoalimenta.ribadeo.org/>.

Fronte ao caos froito da evolución máis recente, temos unha oportunidade única porque este país ten as capacidades físicas e os saberes tecnolóxicos e culturais para converterse nun modelo europeo de transición ambiental como recentemente ten argumentado David Chipperfield.⁵

Coda

Tratamos aquí de como os labregos pasaron hoxe a chamarse granxeiros, pero en realidade o nome é xefes de explotación agraria, talmente así. Hai corenta anos, cando se logrou esta Autonomía, o que se chamaba labrego eran as Comisións Labregas, as novas formas libres de asociación que agromaron do antifranquismo vernáculo. Na universidade galega estaban en auxe os estudos campestres, enlazando con anovadoras correntes internacionais que recuperaban o concepto de campestre: Raúl Iturra, Ramón Villares, Emilio Pérez Touriño, Xosé Colino. Os traballos de Xosé Manuel Beiras adicáranse case por enteiro ao mundo rural, e parte dos de Ramón López Suevos ou dos de Carlos Otero Díaz. Os de Fernando González Laxe centráranse na pesca, parte do sector primario. Meilán Gil, Díaz Fuentes ou Gómez Franqueira, por citar os máis coñecidos, ocupábanse principal e pro-

⁵<https://drive.google.com/file/d/1KapChAEC2eSHdh75Xq24INLR8NTS0r-go/view>

fesionalmente de actividades políticas, profesionais ou económicas relacionadas co agro e o mundo rural. Hoxe a Economía Agraria apenas son un par de materias nos estudos nas universidades galegas. Daquela formaron dous presidentes da Xunta, dous reitores, o primeiro conselleiro de Facenda e algúns dos máis recoñecibles líderes políticos. Sirva para medir a distancia.

Hoxe os *farmers* son, globalmente e en inglés, a tradución directa e resiliente dos nosos labregos. Deixemos de procurar nomes e chamémoslos como queren chamarse.

A Galicia rural xa non é agraria e moita produción agraria non se considera por ser de autoconsumo, mais o territorio e as formas históricas de ocupalo mandan nos significados, botando man de xeógrafos como A. Pérez Alberti, X. M Souto, R. Lois ou L. Guitián. Un territorio con máis de 30.000 núcleos de poboación, que inclúen 7 cidades, 130 vilas, 1.992 casaríos, 7.215 lugares e 21.699 aldeas; agrupado en 3.797 parroquias, outra institución de longo percorrido e sentido. Un país intensamente humanizado de hábitat moi disperso pero de poboamento concentrado, máis canto máis ao sur e ao leste, seguindo a liña da abundancia de auga e o levantamento do macizo galaico-duriense, pero un territorio que ademais contén amplos espazos libres de habitación pero extensivamente traballados dende hai varios séculos. Un país que terá que escoller entre un agro con caos ou un agro con futuro para coevolucionar coa natureza.

Para saber máis

- Carreira Pérez, X. C. e Carral Vilariño, E. (2014). *O pequeno é grande. A agricultura familiar como alternativa. O caso galego*. Através Editora.
- Corbelle Rico, E. e Crecente Maseda, R. (2014). Urbanización, forestación e abandono. Cambios recentes na paisaxe de Galicia 1985-2005. *Revista Galega de Economía*, 23(1), 35-52.
- Fernández Prieto, L. e Corbacho González, B. (2019). Da fertilización orgánica á mineral e química, da natureza transformada á natureza descontrolada, do século XIX ao XXI. En F. Díaz-Fierros Viqueira (Coord.), *O Antropoceno e a Grande Aceleración. Unha ollada desde Galicia* (pp. 179-198). Consello da Cultura Galega.
- Grupo de Estudos da Propiedade Comunal-IDEGA. (2006). *Os montes veciñais en man común: o patrimonio silente. Natureza, economía, identidade e democracia na Galicia rural*. Xerais.
- López Iglesias, E. e Fernández Prieto, L. (2017). Galicia-Bretaña. Dúas sociedades atlánticas europeas, modernas e modernizadas no século vinte. En J. François Botrel, C. Rivalan Guégo e R. Villares (Coords.), *Congreso Galicia-Bretaña: un enfoque comparado de dous finisterrae europeos*. Consello da Cultura Galega.
- Soto Fernández, D. (2015). *Del manejo multifuncional del territorio a la desarticulación productiva: cambios en los flujos de biomasa durante el proceso de industrialización de la agricultura gallega (1960-2012)*. Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/seh/wpaper/1505.html>

8

MELLORES, PERO NON MOI DISTINTOS:
A INDUSTRIA NA GALICIA AUTONÓMICA



Xan Carmona Badía

Catedrático emérito de Historia Económica
Universidade de Santiago de Compostela

MELLORES, PERO NON MOI DISTINTOS: A INDUSTRIA NA GALICIA AUTONÓMICA

O proceso de institucionalización da Autonomía, do que a constitución do Parlamento foi unha pedra angular, produciuse no contexto da segunda crise internacional do petróleo, a de 1979. Foi aquela unha crise moi longa, da que Galicia non comezaría a recuperarse ata 1985, e que atinxiría sobre todo ao sector industrial.

No marco dunha tal situación crítica, e tras a súa sesión inicial de Nadal de 1981, os primeiros meses de funcionamento do órgano autonómico coincidiron con expedientes de regulación de emprego en empresas tan significativas como Sidegasa, Emesa, Silicios de Sabón, Carnaud, Reyman, Regojo, así como en varias conserveiras e os principais estaleiros. Para rematar a situación, no mes de marzo do 1982 comezaron a correr os rumores de que a máis emblemática das empresas galegas do século XX, Fenosa, ía ser absorbida por unha empresa madrileña. Neste contexto —e non podía ser doutra maneira— a crise industrial converteuse nunha temática recorrente durante os primeiros meses de actuación do Parlamento.

No decorrer destas catro décadas a industria galega enfrontou moitos retos e experimentou moitas mudanzas. No ano da constitución do Parlamento a empresa pública representaba unha parte importante da ocupación do sector industrial galego, un 14,3 % se comparamos as cifras que daba o Instituto Nacional de Industria nas súas memorias anuais co total da Encuesta de Población Activa (un 18,9 % se o facemos coa Enquisa industrial do INE). Agás a antiga Empresa Nacional Bazán, hoxe Navantia, o resto foi todo privatizado durante o período. No 1980, por detrás do INI, os principais patróns por emprego industrial eran os grupos económicos organizados ao redor do Banco Pastor e da familia Fernández López, esvaído xa practicamente naquel intre o do Banco do Noroeste. Aínda que algunha das empresas daqueles grupos segue en mans dalgún membro deles, os grupos como tales desapareceron completamente. A propia absorción do Banco Pastor no ano 2012 e a crise de Pescanova do ano seguinte foron en certo sentido os últimos actos daquel cambio. No 1980 a industria galega contaba cunha contorna financeira propia dunha certa importancia, constituída por un potente tramado de caixas de aforros e unha banca galega tradicionalmente vencellada ao sector industrial; desapareceron as caixas, e bancos como o Pastor ou o Gallego integráronse en bancos doutros enderezos sociais.

Foron corenta anos nos que a industria estivo, no eido internacional, marcada a lume por dous trazos: dunha banda, a irrupción da innovación como guieiro para a competitividade das empresas e dos países; da outra, a segunda globalización, que, entre outros efectos, permitiría fragmentar as cadeas de valor dos produtos industriais constituíndo cadeas de subministracións globais. ¿Medrou

a industria galega durante este período? ¿Mellorou posicións no contexto español? ¿Foi quen de dar acougo aos traballadores que cesaban na agricultura? ¿É semellante ou é distinta a industria galega actual do que era daquela?

Cadro 1. Algunhas variables sobre tamaño e evolución da industria galega 1980-2020

	1980	Fonte e ano	2016/2020	Fonte e ano
Valor produción industrial a prezos de saída de fábrica sobre produción total Galicia	43,79	TIOGA-80	35,96	TIOGA-2016
VEB industria sobre VEB total Galicia	29,16	TIOGA-80	18,88	TIOGA-2016
Ocupados na industria sobre ocupación total en Galicia	17,34	EPA	16,38	EPA 2019
Valor produción industrial galega en % da española	5,83	EI1980	7,15	EIP 2019
VEB industria galega en porcentaxe da española	5,29	EI1980	5,93	CRE 2018
Ocupación industrial en Galicia sobre industrial española	5,97	EPA	6,49	EPA 2019
Ocupación industrial en Galicia sobre industrial española	5,50	EI 1980	6,22	EIE 2019
VEB industrial por ocupado Galicia	25.026	EI 1980	61.281	CRE 2018/EPA
VEB industrial por ocupado España	28.221	EI1980	64.515	CRE 2018/EPA

EPA (Encuesta de Población Activa), Encuesta Industrial (EI), Encuesta Industrial de Producto (EIP), EIE (Encuesta Industrial de Empresas), Contabilidad Regional INE (CRE), TIOGA e TIO-España (Táboas *input-output* de Galicia e de España 1980 e 2016).

1. A evolución xeral da industria na economía galega

No ano 1980 o valor da produción industrial acadaba o 43,8 % do correspondente á produción total de Galicia, aínda que descontando os bens e servizos que ela mesma adquiría para os seus procesos (bens intermedios), a súa verdadeira achega anual á riqueza total (VEB) limitábase a un 29,16 %. Os ocupados nesta actividade eran naquel ano, segundo a Enquisa de poboación activa, 193.375 persoas, das que só 26 de cada 100 eran mulleres (22 en España). Estas persoas que traballaban nas actividades de enerxía e industria manufactureira (non incluimos construción) representaban o 17,34 % do total da ocupación en Galicia, unha porcentaxe moi inferior ao do valor das vendas ou do VEB, o que se explica simplemente pola maior produtividade existente na industria.

No Cadro 1 comparamos as variables anteriores coas homólogas para o conxunto español, para efectos de visualizar a nosa posición relativa, sempre sobre o pano de fondo do que representabamos en termos de poboación, o que é dicir un 7,48 % da española naquel ano. Pois ben, nas tres variables Galicia quedaba por debaixo do que correspondería en termos de poboación. A industria galega xeraba menos valor do que a española e tiña unha produtividade lixeiramente inferior, medida en termos de VEB por ocupado.

Estas cifras representaban no 1980 unha intensidade industrial bastante reducida en termos relativos, na que o VEB por habitante deste sector en Galicia (77.210 pesetas) se situaba na parte baixa da táboa das recentemente creadas comunidades autónomas, só por diante de Castilla-La Mancha, Andalucía, Extremadura, Canarias, Baleares e Ceuta/Melilla. Para situármonos mellor, chega dicir que a cifra española era de 109.040 pesetas e que o País Vasco, que encabezaba a táboa, triplicaba a cifra de Galicia. Se utilizáramos o VEB industrial/ocupado, un mellor instrumento de aproximación á achega do sector, a cifra galega era o 88 % da española e a situación na táboa practicamente a mesma.

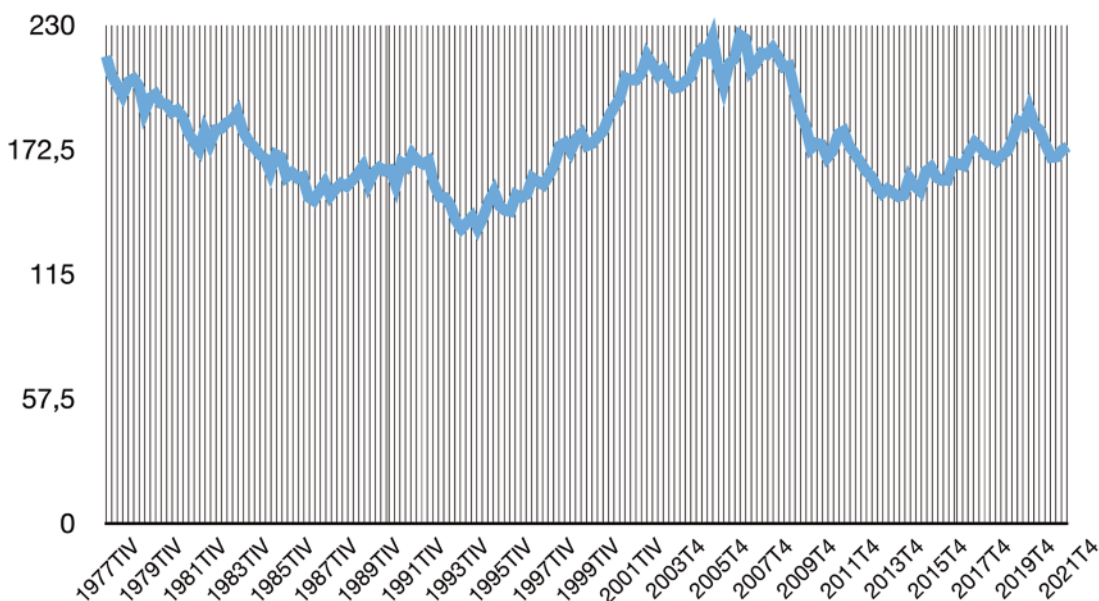
Para algúns economistas da época o problema non eran só os grandes números. Tamén algúns trazos da industria galega constituían feblezas que eivaban a súa contribución ao crecemento da riqueza do país. Fernández Leiceaga e Iglesias (2000) sintetizaron argumentos que xa desenvolveran antes autores coma Beiras, Nogueira ou López Facal: dualismo entre empresas pequenas e tradicionais fronte a empresas homologables á media das compañías españolas do seu sector; cativa presenza de empresas de tamaño elevado; deficiente especialización no conxunto da industria; cativa presenza de bens de equipo e valores engadidos limitados por un cativo nivel de transformación de recursos naturais propios; desartellamento das cadeas de valor en varios sectores clave, con ausencia dos chanzos xeradores de máis valor engadido: celulosa, mais non papel; refino de petróleo, mais non industria petroquímica, por exemplo.

Entre a constitución do Parlamento galego e a pandemia da covid-19 mudaron os números e mudaron tamén algúns dos trazos indicados; outros non o fixeron. Medir as variacións da produción industrial entre ambas as datas non é unha tarefa exenta de risco, por mor, entre outras cuestións, dos cambios estatísticos que se implementaron a comezos dos anos noventa para adaptármonos aos procedementos da Unión Europea. Dun xeito aproximativo, e a partir de varias estimacións alternativas, resulta plausible concluír que o VEB industrial de Galicia se multiplicou, a prezos constantes, por unha cifra de arredor de 2 (1,9-2,1), mentres que o conxunto da industria española o fixo por outra arredor de 1,6.

Resultado do anterior, e segundo a Contabilidad Regional de España, Galicia tería no 2018 unha mellor posición no ránking de intensidade industrial das comunidades autónomas, cun maior valor engadido por habitante que Murcia ou que Madrid e igualaría á Comunidade Valenciana, aínda que non se pode esquecer que unha parte desta mellora en termos per cápita se debe á evolución máis negativa das cifras da poboación galega. En termos de VEB por ocupado prodúcese tamén unha mellora semellante en termos relativos (Cadro 1).

Se falamos de emprego, o número de ocupados na industria galega móvese hoxe en termos semellantes aos dos primeiros anos oitenta. Os datos da EPA amósannos para Galicia uns valores da ocupación que se viñeron mantendo ao longo destas catro décadas entre o mínimo dos 137.000 do ano 1994 e o máximo dos 215.000 dos anos 2007 e 2008, cifras estas últimas que en realidade apenas sobardaban as previas á segunda crise do petróleo. No último trimestre do 2021 a ocupación acadaba as 173.500 persoas, sendo mulleres 29 de cada 100. Deste xeito, o que esta primeira aproximación nos indica é que, en termos absolutos, a ocupación industrial sufriu no período fortes fluctuacións, pero apenas conseguiu recuperar as cifras anteriores á crise dos setenta. En tal sentido, podería dicirse que da enorme masa de activos que abandonaron a agricultura nestes anos foron poucos os que atoparon acougo na industria.

Gráfico nº 1. Evolución da poboación ocupada no sector industrial en Galicia, 1997-2021



Fonte: Encuesta de Población Activa

En termos relativos, a parte que a industria veu representando no total da poboación ocupada de Galicia mantívose tamén en niveis semellantes. Nos seus mellores anos, ou sexa, o primeiro quinquenio do século XXI, case acadaba a máxica cifra do 20 % ao tempo que os mínimos, arredor do 15 %, estiveron nos intreos máis críticos, na segunda metade dos oitenta e comezos dos noventa. Ao final do camiño, mesmo a participación actual da industria na ocupación galega reduciuse un chisquiño en comparación coa situación de 1980 (un 15,7 % media do 2021, 16,9 % no 2020). Máis positiva resulta a comparación co conxunto español, na que a ocupación galega foi avanzando desde porcentaxes ao redor do 5,5 % ao 6 % a comezos dos oitenta ata outros que oscilan entre 6,20 % e 6,50 % no que vai de século XXI.

Malia que, como dicíamos arriba, o resultado final non modifica substancialmente o peso ocupacional en termos absolutos no conxunto destas catro décadas, iso non quere dicir que a estabilidade fora un trazo da evolución desta nin das outras variables que estamos a comentar. Moi polo contrario, houbo fortes fluctuacións que deron lugar a catro períodos moi diferenciados.

2. A conxuntura industrial: etapas e sectores

2.1. Da segunda crise do petróleo de 1979 á crise cambiaria de 1993. Os anos de chumbo da industria galega

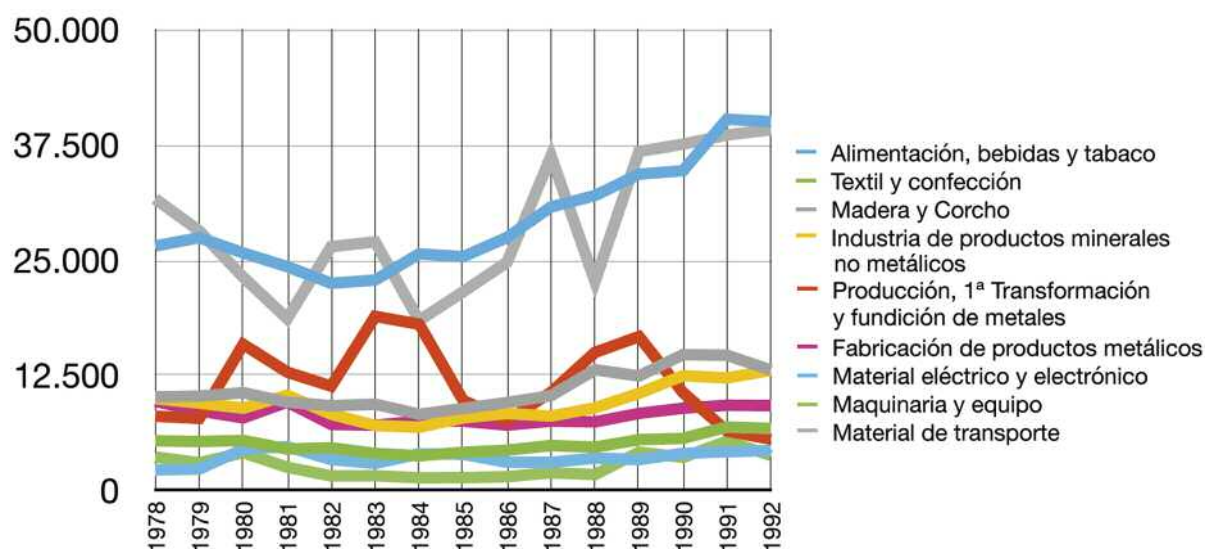
A constitución do Parlamento enmárcase, como xa dixemos, en plena segunda crise do petróleo. O efecto desta última sobre o sector industrial galego traducíuse nun estancamento do seu VEB que duraría ata o ano 1985, comezando daquela un período de cinco anos de crecemento, impulsado polos sectores de alimentación e de automoción, que remataría no 1989 para non volver retomar o impulso ata 1994 (Gráfico nº2). Aínda que naqueles termos a crise do petróleo propiamente dita

semella ter rematado xa no 1985, a prolongación dos seus efectos sobre a ocupación e a forte conflictividade industrial que se mantivo nos anos seguintes aconsella considerarmos como un conxunto todo o período 1979-1994, e mesmo 1976-1994, remontándonos con iso ao momento no que comezan os efectos sobre a economía galega da primeira crise do petróleo.

Porque se no eido da produción falamos de alternativas de crecemento e estancamento durante estes anos, no da ocupación o que se deu foi unha fortísima e prolongada caída que, tras unha tenue recuperación entre 1988 e 1992, enlazaría cos problemas da industria conxeladora e da automoción de comezos dos noventa e coa crise cambiaria de 1993, que levarían aínda no ano seguinte a afondar nos mínimos do período. Configúrase así unha longa fase de declive da ocupación industrial que en Galicia comprendería desde mediados dos anos setenta ata o ano 1994, o que é dicir case dúas décadas. En termos comparativos, este efecto da crise sobre o mercado de traballo foi moito máis forte en Galicia que en España entre 1983 e 1987, equiparándose o seu impacto xa entre 1987 e 1993.

Estes anos de declive identifícanse adoito baixo a etiqueta da reconversión industrial, aínda que propiamente incluídos nos plans daquela só estiveron o naval e algunhas industrias do metal (Sidegasa, Ferrerías de Arcade, Forjas de Galicia...). Pero o dura e longa que resultou a reconversión naval, así como os seus efectos na bisbarra de Ferrol e a conflictividade que xerou, fixo dela o elemento máis icónico destes anos dun devalo industrial que afectou igualmente a outros varios sectores.

Gráfico nº 2. Evolución VEB industria galega por grandes agrupacións, 1978-1992.
Prezos constantes base 1978



Fonte: INE, Encuesta Industrial de Producto

A construción naval experimentara un espectacular crecemento durante os anos sesenta e comezos dos setenta, que a levara a acadar unha cifra moi próxima aos 18.000 empregos directos contra 1975. Vinte anos logo, no 1995, sobardaba escasamente os 7.500. A desfeita do sector tivo un importante compoñente internacional relacionado coa crise do sistema monetario, coa do petróleo e coa competencia dos estaleiros asiáticos, problemas que foron comúns a toda a construción naval europea.

Pero, en todo caso, tamén existiron factores de debilidade propios na industria naval española e galega en particular que explican por que a crise foi entre nós particularmente aguda. Por só citar algúns, pódese falar da forte dependencia do financiamento privilexiado coa que medrara na década anterior, da cativa integración vertical pola escaseza de armadoras galegas que puideran contribuír ao amortecemento do ciclo, da ausencia dunha contorna tecnolóxica axeitada ou da particularmente feble situación económico-financeira dalgúns das empresas. Este último problema tivo a súa máxima expresión en Astano, fundada en 1941 e que non fora rendible en ningún momento das súas tres décadas de existencia como empresa privada.

Non só Astano senón tamén a viguesa Hijos de J. Barreras víronse moi logo forzadas a pedir socorro ao Instituto Nacional de Industria, que contra 1976 xa asumira a totalidade dos seus capitais. O terceiro grande estaleiro privado de Galicia, Ascón, manteríase en mans privadas pero remataría por pechar no 1984. Nos anos seguintes, a necesaria reestruturación do sector e a adhesión á Unión Europea forzarían un Plan de reconversión naval que reduciu o seu tamaño de xeito substancial. Astano veríase excluída do mercado da construción de buques, orientándose cara a unhas plataformas *off-shore* de cativa demanda tras a recuperación dos prezos do petróleo. A crise arrastrara pois os tres principais estaleiros privados de Galicia.

A construción naval encádrase nas estatísticas oficiais dentro da epígrafe de material de transporte, a carón da automoción. Esta última rama de actividade exercera durante a primeira crise do petróleo (segunda metade dos setenta) un importante efecto contracíclico, cun forte crecemento do emprego que contribuíu a adiar o efecto laboral daquela. Pero se o emprego da ensambladora viguesa máis que se duplicara entre 1970 e 1979, durante os catorce anos seguintes mantería unha tendencia á baixa que o reduciría arredor dun 20 %. Esta tendencia negativa debeuse entre 1979 a 1982 aos efectos na demanda do segundo *shock* petrolífero, ao afundimento do mercado automobilístico español que se produce coetaneamente e, finalmente, aos problemas sufridos pola casa matriz por mor da operación de adquisición de Chrysler. Pero, a partir de 1982, cando a curva de produción de vehículos de PSA en Vigo se endereite, a redución do emprego continuará. O denominado Plan Calvet, baixo o que comezaría esta nova etapa de expansión na compañía francesa, perseguía reducir gastos xerais e de persoal e mellorar as economías de escala no grupo PSA, modernizando, robotizando e ampliando a división do traballo e a especialización das plantas e reducindo a gama de vehículos. O peche da fábrica de motores de Ourense (1989) foi un dos corolarios da aplicación dun tal plan. Un ano antes pechara tamén a fábrica de motores mariños de Hijos de J. Barreras, que levaba funcionando máis de medio século. A construción de motores, actividade de importantes economías de escala e fortes efectos externos, recibía así un duro golpe.

A carón do naval, outros varios sectores viron caer por estes anos algúns dos seus xigantes. Foi o caso, por exemplo, na rama de vidro e cerámica, de Vidrios La Florida, ou mesmo Manuel Álvarez e hijos, un dos grandes empregadores de Galicia, con máis de 4.000 traballadores nos anos setenta, e unha das máis emblemáticas empresas españolas do sector.

Aínda que as industrias da confección e do coiro non entraron propiamente nas políticas de reconversión, foron probablemente das máis «reconvertidas». Porque durante estas dúas décadas desapareceron as que contra 1970 eran as empresas de maior tamaño, comezando pola que era unha das grandes confeccionistas españolas, a redondelá Regojo, seguindo pola gran curtidora padronesa

Picusa e pasando por compañías como Dresslock, Cividanes, Panosa (1988) ou Viriato (1991). Pero no ronsel das empresas que desapareceron comezou a dar os seus primeiros pasos un novo sector da confección, no que lucirían xa nos anos oitenta Adolfo Domínguez, Caramelo, Roberto Verino e as primeiras confeccionistas do que moi axiña sería o grupo Inditex.

Na industria agroalimentaria, tamén luces e sombras. Sombras na rama cárnica con grandes matadoiros frigoríficos como Frigsa, en continua crise desde 1975, en mans dun INI que non conseguía endereitar o rumbo, ou Mafriesa (definitivamente quebrada en 1987), ou as importantes fábricas de embutidos da monfortina Industrial Chacinera e da lucense Industrias Abella (1985), todas elas desaparecidas nestes anos. As luces, dentro da propia cárnica co desenvolvemento de Coren e, no eido do leite, nunha industria procesadora que consolidaría a súa posición durante os anos setenta e oitenta. No pasivo desta última, tres eivas: unha delas, a súa incapacidade para procesar máis que unha parte do leite muxido en Galicia, deixando paso á compra por procesadoras doutras comunidades autónomas; unha segunda, as dificultades para engadir valor aos produtos; e, finalmente, a incapacidade das empresas galegas do sector para constituíren o tan amentado «grupo lácteo galego», que fora quen de manter o control dunha fracción relevante da transformación en mans de empresas de aquén do Padornelo.

Finalmente, dentro do mesmo sector agroalimentario, que en Galicia sería máis ben agromaralimentario, o período ve caer case un centenar de empresas, entre elas dúas das líderes históricas do sector, Curbera e Massó, ao tempo que ve agromar desde mediados dos oitenta un reducido grupo de novos líderes con menos rixideces herdadas e novas estratexias empresariais que se orientan basicamente aos tñidos.

Se quixeramos resumir o que representou este período de crise industrial na historia contemporánea de Galicia, poderíamos dicir que houbo nel dúas fases. A primeira, entre 1976 e 1985, foi en certo xeito a liquidación do franquismo na industria. O universo industrial que sofre os efectos dos dous *shocks* petrolíferos tiña un compoñente importante nas empresas constituídas durante ou moi logo da Guerra Civil (e nalgúns nadas anteriormente, pero que se adaptaron axiña) e que se viron beneficiadas polas facilidades financeiras da Autarquía, pola existencia dun mercado pechado á competencia exterior ou polo desfrute de mercados privilexiados. Grandes empresas como Astano, Álvarez ou Regojo resistiron a progresiva tendencia liberalizadora dos sesenta endebedándose e aproveitando as novas oportunidades de captura de vantaxes que ofrecían os plans de desenvolvemento, pero foron caendo a medida que estas últimas desaparecían. O INI presentábase como o colchón que podía alongar a vida destas empresas, e así foi adoptando un importante peso na industria galega, que non tiña asumido antes. O INI creou moi pouco en Galicia, pero tivo un importante efecto amortecedor do conflito social asumindo a titularidade de Astano, Hijos de J. Barreras ou Grupo de Empresas Álvarez e mantendo os seus empregos aínda por algúns anos. A segunda fase sería unha crise de adaptación ao novo marco da Unión Europea, que representaba un reto especialmente forte para o sector industrial ao que moitas empresas sucumbiron.

2.2. Os anos de prata da industria galega, 1994-2007

Tras case dúas décadas de declive industrial, a industria galega empeza a levantar cabeza nos anos 1994-1995. No primeiro deles recuperan xa posicións tanto o valor da produción coma o valor en-

gado e no segundo aumenta xa o número de ocupados no sector. Este punto de inflexión abre un período de forte crecemento para a industria galega que se prolongará ata o ano 2007 e que constituirá un dos mellores momentos da historia industrial da Galicia contemporánea. O ritmo de crecemento foi máis rápido e a expansión da ocupación máis intensa que a do conxunto español, sendo a mellora da produtividade do traballo determinante neste bo comportamento do sector (Meixide, coord., 2015).

O forte impulso do sector industrial galego repousa sobre todo na expansión de catro sectores. Dous principais, que foron material de transporte e metalurxia e fabricación de produtos metálicos, e dous que contribuíron nunha medida menor, pero tamén importante: alimentación e téxtil/confección. No primeiro dos sectores indicados, a ría de Vigo recupera e mesmo supera niveis de actividade anteriores, con Hijos de J. Barreras convertido en primeiro estaleiro privado español tras a súa privatización a través dunha compra apañada por directivos e armadoras. Na bisbarra ferrolá as cousas foron distintas. Astano, imposibilitado de regresar á construción de buques e privado de posibles axudas polos compromisos adquiridos coa Unión Europea no marco da reconversión, continuaría o seu declive ata converterse nun apéndice do estaleiro militar, Navantia desde o 2004. Mellor sorte correu a antiga Bazán, que, excluída da construción civil, conseguirá manter intermitentemente a actividade no eido militar, mesmo nalgún caso de xeito intenso, como nos anos seguintes ao 2000, no que asina un contrato coa armada norueguesa para a construción de cinco fragatas.

A outra póla da material de transporte, a automoción, experimenta durante o período unha forte expansión como conxunto, na que, ademais de acadarse máximos históricos na compañía de Balaídos, se consolida un forte grupo de fábricas de compoñentes, situadas nas proximidades daquela, destinadas á subministración en termos de produción axustada (*just in time*). A xeneralización deste xeito de organización da produción no mundo da automoción empurraba as empresas automovilísticas a promover en coordinación cos seus fornecedores o establecemento dun mínimo deles na súa redonda. A constitución do Clúster da Automoción por parte de 37 empresas daquel carácter no ano 1997 confirmaría a expansión experimentada polo sector de compoñentes a consecuencia da adopción daquel modelo produtivo.

O segundo dos sectores que atravesou durante esta xeira un crecemento salientable foi o de fabricación de produtos metálicos. Este crecemento foi responsabilidade particularmente de ramas como a do aluminio ou a dos aceiros para a construción, subsectores estes nos que Galicia contaba xa a comezos dos noventa cun grupo de importantes empresas. Medrarían estas con forza durante aqueles anos de expansión da construción e entrarían ademais na fabricación de equipos para sectores



Estaleiros en Bouzas (Vigo) (Fondo gráfico *El Correo Gallego*) (Foto: CIG)

novos como o da xeración de enerxía eólica, que viviría un auténtico boom nos anos 1997 a 2007, nos que chega a acadar case os 2.000 empregos. Dentro dos sectores novos neste período tamén cómpre citar, aínda que fora de xeito embrionario, a aparición das primeiras empresas relacionadas coa aeronáutica e a electrónica de consumo. E, finalmente, especialidades máis tradicionais como a caldeiraría, mecanizados, moldes ou utillaxes acompañarían tamén a expansión.

A carón dos dous grandes sectores líderes desta expansión, houbo outros dous que contribuíron tamén de xeito importante a aquela. Un deles foi o de alimentación, onde brillaron especialmente as industrias marítimas. A tradicional industria de conservas de peixe, que sufrira nos anos anteriores unha cruenta reestruturación e un importante aumento na concentración, tirou partido da supresión dos aranceis da Unión Europea para a conserva española, que, tras un período transitorio, se fixo efectivo no ano 1993. Isto permitiulle crecer con forza pola vía da multiplicación das exportacións cara a países como Francia e Italia, converténdose axiña en líderes europeos do sector. Ao tempo, varias das súas empresas establecerían plantas de produción en América Latina. A dos conxelados medrou en paralelo á internacionalización da frota galega de grande altura. Dentro desta agrupación é de salientar tamén o desenvolvemento dunha nova industria do viño, baixo as denominacións de Monterrei, Ribeira Sacra, Valdeorras, Ribeiro e, sobre todo, Rías Baixas, situada nun segmento de produto moi superior á dos tradicionais viños galegos dos sesenta, que daquela perderan gran parte do seu valor reputacional.

Pola súa banda, a industria do téxtil/confección crecería por debaixo de metálicas e material de transporte en termos de VEB, pero moi por encima de calquera outro sector en termos de emprego entre os anos 1993 e 2001, anos nos que se multiplica a constitución de cooperativas téxtiles que traballan para as principais firmas do sector. Este rápido ascenso tivo o seu remate arredor do 2002, en que comeza un proceso de deslocalización, primeiro cara a Portugal e logo cara a Marrocos e outros destinos, que irá forzando a pechar moitas de aquelas cooperativas e talleres e provocando unha lixeira pero progresiva redución do emprego téxtil. Probablemente esta redución sería máis moderada se contabilizáramos o aumento do emprego en servizos a empresas derivado do crecemento da empresa líder do sector. Este é o período tamén da saída a bolsa do grupo Inditex e da súa expansión internacional, que convertería esta empresa, a carón da viguesa planta de PSA, en cernas da industria galega.

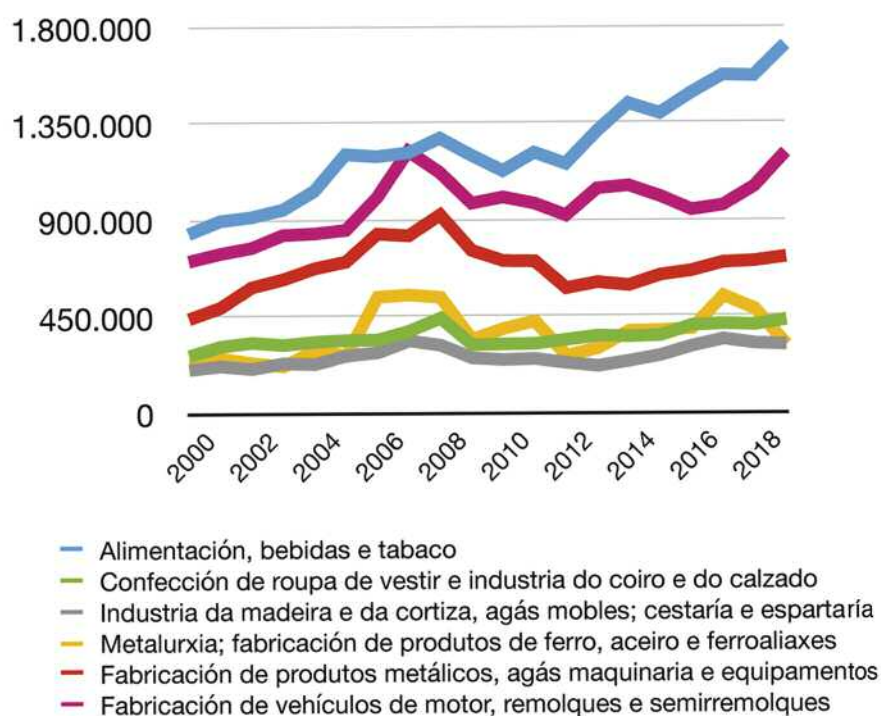
Cómpre rematar este apartado indicando que, sen a adhesión á Unión Europea, que comeza no 1986 e remata en realidade no 1993, o desempeño destes sectores líderes na recuperación industrial de Galicia tería sido outro, sen dúbida de resultados máis limitados. Varios deles beneficiáronse nos anos inmediatamente posteriores ao Tratado da posibilidade de importaren bens de equipo a un cambio moi favorable, ao tempo que ían aumentando a súa penetración no mercado da Unión. Resultan impensables éxitos como o de Inditex ou o das industrias derivadas da pesca ou como a automoción sen contaren co mercado europeo, que se converteu en pouco tempo no principal consumidor dos seus produtos. No caso da automoción, a integración da industria viguesa desta especialidade na cadea global da ensambladora simplemente non tería sido posible.

2.3. De crise financeira á crise industrial: a Gran Recesión na industria galega

O ciclo ascendente comeza a esgotarse no ano 2008, en que rexistra xa o efecto da crise internacional comezada o ano anterior coa creba de Lehman Brothers e o problema das hipotecas *subprime*. Como

vén sendo tradicional, a industria galega tarda algo máis que o conxunto español en reflectir a nova situación, de xeito que no 2008 non entran aínda en taxas negativas nin a ocupación total nin as variables de produto. Pero o famoso «plus de resistencia» derrúbase ao ano seguinte, de xeito que entre 2008 e 2010 o VEB industrial redúcese nada menos que un 8,5 % (Meixide, 2025: 42). A ocupación na industria pasou dos 215.000 do ano 2008 a 153.000 ao momento máis baixo do ciclo no 2013, ou, dito doutro xeito, a crise eliminou o 29 % da ocupación na industria entre os anos 2008 e 2013. A recesión produce unha caída desta variable en todos os sectores, moi forte nalgúns dos que máis medraran no período anterior, tales como fabricación de produtos metálicos e material de transporte.

Gráfico nº 3. Evolución VEB principais ramas da industria manufactureira galega, 2000-2019. Prezos correntes



Fonte: IGE, Contas de produción e explotación por ramas de actividade.
Revisión Estatística 2019. Serie 2000-2019. Prezos correntes

Dentro do material de transporte tanto o naval coma a automoción sufriron con forza a recesión. Se os estaleiros da ría de Ferrol xa non conseguiran durante a expansión 1995-2007 revertir a situación de declive establecida durante os anos oitenta, os de Vigo si que o fixeran. Pero agora, na nova recesión, a evolución será igualmente negativa para ambos. O parón da demanda que se experimenta a comezos do 2010 vese agravado pouco máis tarde polo cuestionamento por parte da Unión Europea do *tax lease*, un mecanismo de apoio á construción de buques que se estaba utilizando no naval galego nos anos anteriores e que permitía participar a investidores privados e institucionais no financiamento dos seus traballos de construción. Os dous maiores estaleiros da ría de Vigo, Hijos de J. Barreras e Vulcano, entrarán en concurso de acredores no ano 2011. Pola súa

Ampliación da sede de Inditex en Arteixo. (Fondo Inditex)



banda, a automoción sofre un forte parón da demanda que atinxe sobre todo ás marcas xeneralistas e segmentos máis populares. En Balaídos, que no 2006 acadara o máximo histórico de vehículos producidos (547.000), este indicador cae xa no propio 2007 ata 440.000 e acada mínimos no 2010 con 295.000, cifra esta que nos dá unha imaxe da magnitude do *shock* sobre a planta viguesa e, de aí, toda a automoción local.

A caída das ramas de produtos metálicos foi motivada tanto por elementos xerais da crise internacional como por outros específicos da conxuntura en Galicia. De entre os primeiros, afectaron especialmente a desfeita da edificación e a do naval, que eran importantes demandantes deste sector. E non só iso, senón que en realidade algunhas empresas das agrupacións de metálicas eran, de feito, auxiliares do naval. Dentro dos segundos, podíamos incluír, entre outros, a contracción da demanda de elementos para a xeración eólica ocasionada polo parón na construción de instalacións de tal carácter ocasionado pola anulación no ano 2009 do primeiro concurso eólico de Galicia e pola suspensión das axudas ás enerxías renovables decretada en 2012 polo Goberno central.

Noutros, como madeira ou minerais non metálicos, que medraran algo menos no período anterior, a caída foi igualmente forte. A industria agroalimentaria foi con diferenza o sector mellor parado por estes anos de entre os sectores de máis peso na industria. O sector estivo sostido por un excelente comportamento da ocupación nas pólas de bebidas e derivadas da pesca, este último o máis importante do grupo alimentario. Ambas aumentaron durante a crise o seu peso no total a custa das industrias de pensos e lácteas.

A confección continúa en tempos de recesión a mesma dinámica que comezara xa no ano 2002. En termos de VEB sufriu un forte golpe no ano 2009, do que comezaría a recuperar xa a partir de 2011. Pola contra, a continuación da tendencia á deslocalización iniciada o primeiro dos anos devanditos continuaría nos anos seguintes, o que supuxo o conseguinte peche de múltiples talleres e cooperativas, cunha mingua do 40 % na ocupación entre o 2008 e o 2014.

Neste período de crise a participación de Galicia no conxunto da industria española en termos de valor rompeu a tendencia ascendente da anterior xeira expansiva, de xeito que durante os anos 2010 a 2016 o descenso do valor da produción industrial galega foi máis forte que o da española. Pero, en todo caso, este diferencial en favor desta última durante a crise foi claramente inferior ao que tivo ao seu favor a galega na anterior xeira expansiva. Deste xeito, no peor intre da crise do 2007 a participación galega no total da industria española quedou un punto e medio por riba dos mínimos da dos anos oitenta e comezos dos noventa (6,78 % no 2014 por 5,18 % no 1997). En termos de ocupación, e con datos da EPA, as tendencias son semellantes, de xeito que o descenso da participación da ocupación galega no conxunto español durante os anos da Recesión foi menor do que o ascenso que aquela tivera durante o período de crecemento anterior. Pola contra, o peso da industria sobre o total das variables de produción ou VEB de Galicia si que se reduce.

A Gran Recesión afectou en maior ou menor medida a todos os segmentos da industria, así como a súa contorna financeira, e facilitou uns investimentos españois e internacionais destinados á compra de empresas galegas nunha dimensión que non se dera nunca. Esta ondada afectou a empresas como Censa, Conservas Cuca, Conservas Calvo (participación non maioritaria), Conservas Albo, Conservas Thennaisie-Provoté, Cementos Oural, ou institucións bancarias como Banco Pastor, Banco Gallego ou Banca Etcheverría.

2.4. *Unha recuperación truncada pola pandemia*

Segundo a Enquisa industrial, a industria galega no seu conxunto non comezará a recuperación en termos de valor ata o ano 2015, sendo alimentación, material de transporte e madeira os primeiros en experimental. Nos dous anos seguintes estenderíase ao conxunto dos sectores manufactureiros, ralentizándose xa no 2019, sen acadar os niveis anteriores á recesión. A ocupación tamén comezara a crecer no 2015 e mantivo, segundo a EPA, a súa traxectoria expansiva ata o primeiro trimestre do propio 2020.

A irrupción da covid-19 supuxo un mazazo para unha recuperación xa ralentizada do sector industrial. O segundo semestre do 2020, o do confinamento, o valor da produción do conxunto do sector industrial caeu en comparación coa do mesmo trimestre do ano anterior en case un 24 %, unha taxa absolutamente inédita na historia industrial recente. E este comportamento foi posible grazas a que o compoñente enerxía tivo no primeiro trimestre unha mellor evolución fronte a un compoñente manufactureiro que descendeu case un 30 % (*A economía galega. Informe 2019-2020*).

Aínda que non se producira a por algúns anunciada recuperación en V, os resultados do resto do 2020 permitiron moderar a caída anual do sector industrial, que para o conxunto do ano quedou —segundo a Encuesta Industrial de Producto do INE— nunha redución do 7,5 %, sendo así a industria galega unha das tres menos afectadas de entre as comunidades autónomas españolas. Dentro das grandes agrupacións sectoriais o único sector que se salvou da queima foi o de material de transporte (+17,27 %), sendo o factor determinante deste comportamento excepcional a forte actividade da fábrica de Balaídos, que cun crecemento do número de vehículos producidos do 23 % impulsou o resto do clúster. Do resto, todos en negativo, os que saíron mellor librados do *shock* pandémico en termos de vendas foron o de produtos metálicos (-1,89) e, como de costume, o de alimentación (-2,11). Dentro deste último agregado as industrias derivadas da pesca tiveron un comportamento

mesmo positivo (+4,8 %), favorecido polo acaparamento dos primeiros momentos da crise. Os que peor, refino, químicas e produtos farmacéuticos (-38,45 %) e o pequeno pero significativo sector de produtos informáticos, electrónicos, ópticos e eléctricos (-37,15 %). Dura tamén a caída do sector da confección (-25,6), fabricación de produtos metálicos (-19,37), material de transporte e, xa fóra da industria manufactureira, a produción de enerxía (-22,63).

3. Os cambios na especialización produtiva

Os sectores que nas vésperas da constitución do Parlamento galego representaban un maior valor na produción industrial galega eran os de alimentación, material de transporte, metalurxia, enerxía, química (incluíndo refino de petróleo) e madeira. Tratábase de industrias maduras, resultado de dous impulsos ligados respectivamente á primeira e á segunda revolución industrial. O principal compoñente da alimentación era o das derivadas da pesca, que foran precisamente, a carón da pesca extractiva, a cerna do primeiro daqueles impulsos, o acontecido nos anos 1890 a 1905. As industrias modernas da madeira, da metalurxia e da construción naval tamén naceran en Galicia como parte daquel primeiro impulso industrial. Enerxía e automoción eran industrias típicas da segunda revolución industrial, aínda que en Galicia non chegaran a cobrar verdadeira importancia ata a década de 1960. Cinco ramas, xa que logo, maduras no 1980, pero dunha moi desigual importancia, posto que as dúas primeiras, alimentación e material de transporte, representaban o 43 % do valor total facturado pola industria galega.

Catro décadas máis tarde, os vimbios da industria galega non semellan moi distintos. Alimentos e material de transporte seguirían a ser os dous principais en termos de produto, cun 54,5 % do total, o que é dicir con maior grao de concentración que no 1980. Iso si, a proporción dentro delas basculara no primeiro caso cara ao automóbil en detrimento do naval e en favor das bebidas e aínda máis das derivadas da pesca no segundo. Ademais deste aumento da concentración nos dous líderes industriais de 1980, é de salientar no 2020 a redución do peso de enerxía e metalurxia e o avance de sectores como confección, fabricación de produtos metálicos e maquinaria e equipo.

Se damos un paso máis e analizamos os coeficientes de localización/especialización (a porcentaxe que representa cada grande agrupación sobre o total en Galicia, dividida polo cociente equivalente na industria española), co obxecto de vermos en que agrupacións está Galicia máis especializada, a sensación de continuidade é semellante. Hai seis grandes agrupacións que tanto en 1980 como en 2020 teñen un cociente de localización superior a 1, e unicamente unha novidade, unha novidade con tanta forza que se sitúa como a segunda industria máis localizada en Galicia, a da confección. Por diante dela, só a madeira.

A segunda agrupación por localización é, pois, téxtil/confección, unha rama de actividade na que Galicia tiña moi pouco peso relativo fronte a Cataluña ou Valencia no 1980, pero que medrou con rapidez durante os anos setenta e oitenta, nos que precisamente entraron en crise os seus homólogos daquelas comunidades. Flexibilidade, externalización e segmentación da cadea de valor, a carón de boas prácticas de xestión, deron lugar non só a un amplo grupo de empresas moi competitivas senón a un líder internacional do sector como é Inditex.

A terceira das grandes agrupacións por cociente de localización segue a ser a de material de transporte, que na actualidade ten o seu compoñente principal na automoción, unha industria tí-

Cadro 2. Distribución da produción industrial de Galicia por grandes agrupacións e coeficientes de especialización respecto a España

Anos	Estrutura produción industrial de Galicia por ramas (desprazando refino petróleo desde enerxía a químicas)			Coeficientes de especialización Galicia/España por ramas		
	1980	2002	2020	1980	2002	2020
Auga e enerxía	10,89	4,91	3,98	1,58	1,73	1,12
Alimentos, bebidas e tabaco	25,54	18,92	26,38	1,26	1,05	1,07
Industria téxtil e da confección	2,97	4,68	3,60	0,40	1,11	2,15
Calzado e coiro	0,58	0,09	0,42	0,27	0,07	0,61
Madeira e cortiza (no 1980 inclúe mobles)	5,94	4,88	2,86	1,53	2,61	2,32
Papel, artigos de papel, artes gráficas e edición	2,01	2,67	1,84	0,44	0,44	0,46
Industria química (incluíndo refino de petróleo)	7,34	8,48	7,30	0,58	0,67	0,47
Transformación do caucho e materias plásticas	1,22	2,91	2,89	0,38	0,71	0,67
Produción e transformación de metais	11,68	5,91	5,86	1,65	1,07	1,01
Fabricación de produtos metálicos	4,44	4,87	5,52	0,58	0,70	0,82
Minerais non metálicos e canteiras e a súa industria	5,75	4,64	2,13	0,94	0,73	0,59
Maquinaria e equipo	1,78	2,78	2,60	0,41	0,37	0,64
Reparación e instalación de maquinaria		-	3,00	-	-	1,02
Material eléctrico e electrónico	1,98	2,88	1,84	0,40	0,65	0,47
Material de transporte	17,73	29,84	28,13	1,98	2,01	1,82
Outras industrias manufactureiras	0,15	1,54	1,65	0,19	0,47	0,85
TOTAL INDUSTRIA	100	100	100	1,00	1,00	1,00

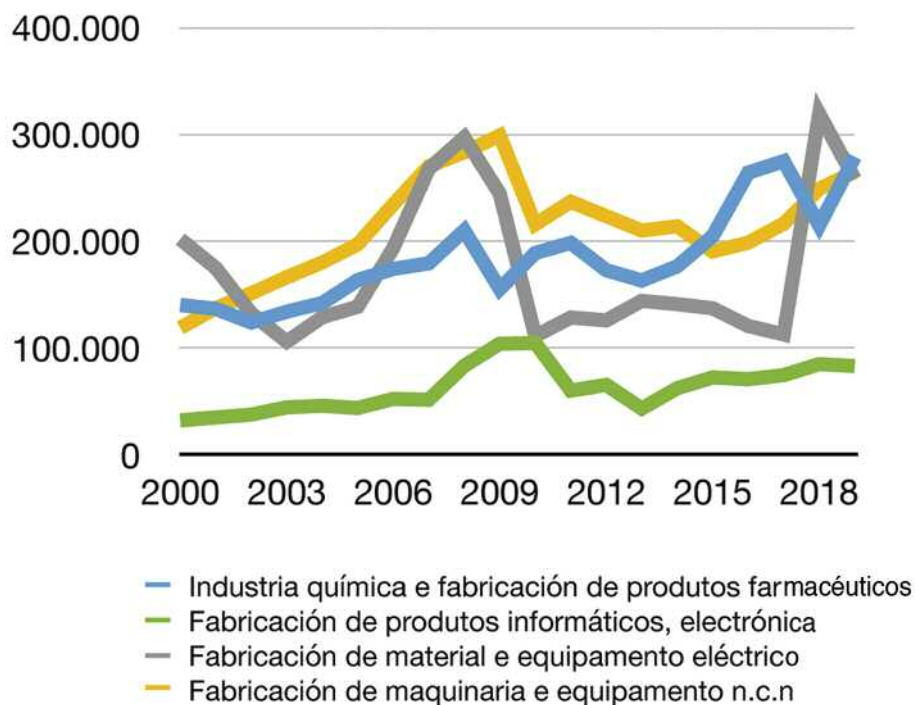
Fonte Encuesta Industrial 1980 e Encuesta Industrial de Producto 2002 e 2020

pica máis unha vez da segunda revolución industrial. Finalmente, tamén Galicia segue mostrando especialización en enerxía e metalurxia, aínda que os índices se reducen en ambos os dous casos durante o período.

Pero se marítimas e automoción representaron dúas épocas na historia da industria e representaron a entrada de Galicia nas dúas primeiras revolucións industriais, hoxe en día non é doado apostar sobre cal vai ser a rama de actividade propia da terceira revolución industrial que se consolide entre nós. Porque das seis ramas nas que estamos especializados só a de vehículos de motor é considerada nas clasificacións das industrias polo seu contido tecnolóxico como de nivel «alto», mentres que as de fabricación de produtos metálicos e naval se situarían no de «medio-alto». A única novidade á que faciamos referencia de entrada como industria localizada neste período sería, como dicíamos, a da confección, unha industria madura que os analistas consideran dun contido innovador «medio-baixo», con poucas probabilidades de xerar un impulso semellante ao que tiveron no seu intre as marítimas e a automoción, incorporándonos así á terceira revolución industrial. Con todo, cómpre sermos prudentes ao falar destas cuestións, porque hai empresas tecnoloxicamente avanzadas en sectores maduros e empresas moi conservadoras en sectores que aparentemente son de elevado contido

tecnolóxico. E, en todo caso, a innovación non ten que ser só de produtos e procesos, a innovación en organización é igualmente importante. O exemplo de Inditex resulta moi a conto: unha empresa nun sector maduro á que ninguén lle nega o seu carácter innovador.

Gráfico nº 4. Evolución VEB de 4 ramas de contido tecnolóxico medio-alto ou alto e relativamente baixa significación no conxunto da industria galega. Prezos correntes



Fonte: IGE, Contas de produción e explotación por ramas de actividades. Revisión Estatística 2019. Serie 2000-2019. Prezos correntes

En todo caso, o que si que é evidente é que Galicia non está especializada practicamente en ningún dos sectores catalogados como de alto contido tecnolóxico, que serían os propios daquela terceira revolución industrial. Sirva un exemplo: no grupo 26 da CNAE, fabricación de produtos informáticos, electrónicos e ópticos, no que das 100 maiores empresas españolas do sector só 2 son galegas: Televés e Marine Instruments. Cómpre aquí recordar que en España o desenvolvemento do sector das TIC estivo moi relacionado con factores de demanda como a existencia de grandes empresas eléctricas e bancarias ou da propia Administración do Estado dentro da Comunidade Autónoma, tal como foi o caso do País Vasco ou de Madrid (López et al., 2008). Neste sentido, está pendente de analizar o efecto que tivo a absorción de Fenosa, á que nos referiamos ao comezo, posto que precisamente ao redor daquela empresa bascularan durante as décadas de 1970 e 1980 algunhas das que parecían agoirar o nacemento dunha industria da electrónica (Miguel Pascual y Cía., Fenya, Servinor ou Norcontrol), empresas todas elas que foron desaparecendo a medida que o grupo empresarial da eléctrica foi desprazando os seus centros de decisión cara a outras latitudes.

Con todo, e malia que as ramas industriais son case as mesmas de 1980, cómpre salientar que os cambios internos foron moi grandes. A industria da madeira de hoxe, coas empresas líderes adicadas basicamente á trituración e non ao serrado de madeira, non se parece moito á de 1980. As conserveiras mecanizadas e multinacionais de hoxe, tampouco. A eléctrica ten un importante compoñente eólico que nin existía no 1980. É realmente Inditex unha empresa de confección ou de loxística?

En resumo, pode dicirse que a industria en Galicia tivo un éxito notable na recuperación do terreo perdido durante a crise dos setenta e mesmo un mellor desempeño do que a española no seu conxunto en termos de produción e ocupación durante as catro últimas décadas, aínda que esta última variable non conseguira medrar. Pero debaixo deste crecemento mantivo a súa especialización nos mesmos sectores maduros, aproveitadores de vantaxes primarias e de relativamente cativo contido tecnolóxico que tiña no 1980. Estes sectores, nos máis dos casos, reinventáronse e reforzáronse, adaptándose ben ao proceso de globalización en curso, tal como evidencian os grandes choutos que experimentaron durante estas catro décadas a apertura exterior e o comercio intraindustrial de Galicia, de cifras do 25 % ao 65 % na primeira destas variables e do 40 % ao 70 % na segunda, pero menos no segundo gran reto que se formulaba naqueles anos iniciais do Parlamento galego, o da innovación.

Para saber máis

- Ares, J. J. (2000). O sector industrial galego: perspectivas ante un novo século. *Revista Galega de Economía*, 9(1), 223-240.
- De la Fuente, A. e Ruiz Aguirre, P. (2021). *Series largas de VAB y empleo regional por sectores, 1955-2019*. BBVA Research.
- Fernández Leiceaga, X. e López Iglesias, E. (2000). *Estrutura económica de Galiza*. Laivento. IDEGA (1985-2019/20). *A economía galega. Informe anual*. Fundación Caixa Galicia.
- López, S., Elola, A. e Valdaliso, J. M. (2008). *Los orígenes históricos del clúster de electrónica, informática y telecomunicaciones en el País Vasco*. Eusko Ikaskuntza, Instituto Vasco de Competitividad.
- Meixide, A. (Coord.) (2015). *Documentos para o Plan Director de Industria de Galicia*. Xunta de Galicia, Consellería de Industria.

9

DESEQUILIBRIOS NO DEVALAR DA PESCA GALEGA



Jesús Giráldez Rivero
Profesor titular de Historia Económica
Universidade de Santiago de Compostela

DESEQUILIBRIOS NO DEVALAR DA PESCA GALEGA¹

Galicia é a rexión da Unión Europea con máis dependencia da pesca marítima. En 2018 a achega da pesca ao PIB galego situouse nun 1,9 %, cifra moi superior á de calquera outra rexión ou país da UE, na que acada de media un 0,4 %. A frota pesqueira, con 4.318 barcos e 129.169 GT de arqueo, ten unha dimensión semellante á de Dinamarca, dobre que a de Irlanda e comparable á de Francia, Italia ou Gran Bretaña. Por outra banda, os máis de 33.800 activos do sector significan o 3,2 % do emprego total de Galicia, aínda que un terzo corresponde á industria procesadora de peixes, crustáceos e moluscos. Esta contribúe cun 0,9 % ao PIB de Galicia, abrangendo producións moi diversas: conservas tradicionais, conservas non herméticas, produtos conxelados, refrixerados, secados, en salmoira ou elaboración de fariña. O complexo produtivo pesqueiro e acuícola posúe un gran poder de arrastre, mantendo relacións interindustriais cun elevado número de ramas: 74 das 81 representadas na economía galega.

O sector pesqueiro ten unha clara dimensión territorial. Ao longo dos 1.195 quilómetros da beiramar galega apenas existe localidade que non dependa en maior ou menor medida da pesca e das actividades relacionadas, unha «verdadeira espiña dorsal» que vertebra económica e socialmente moitas zonas da beiramar. En certas comarcas e concellos acada unha maior densidade; máis da metade se aglutina no Barbanza, Vigo e O Salnés. Nas Rías Baixas, a concentración da actividade favorece a posibilidade de beneficiarse das economías de aglomeración. A especialización empresarial, un mercado de traballo cualificado e flexible e diversas institucións relacionadas provocan efectos de desbordamento do coñecemento que configuran no territorio unha cultura produtiva difusa; unha «atmosfera industrial», en palabras de Marshall, que contribúe a dotar as empresas dunha competitividade superior á suma das capacidades individuais. Esta competitividade colectiva está fortemente relacionada co «ambiente social no que se integra», ao asentarse nun coñecemento territorialmente localizado e unhas experiencias compartidas dos ámbitos pesqueiros e acuícolas.

Con todo, cando se trata de arriar contas da actividade pesqueira nos últimos corenta anos non se pode ser compracente. Nas derradeiras décadas do século XX e despois dun amplo ciclo expansivo, a pesca galega enfrontouse a fondas mutacións institucionais, económicas e ecolóxicas, que provocaron unha crise moi alongada e unha grande incerteza no sector. O cambio iniciouse en 1977 coa implantación das zonas económicas exclusivas (ZEE) de 200 millas, que abriu un proceso de redefinición dos dereitos pesqueiros internacionais, a expulsión da frota de diversos caladoiros tradicionais e a imposición duns novos comportamentos na pesca. Por outra banda, a Constitución española de 1978 e a creación da Comunidade Autónoma de Galicia garantiron estatutariamente poderes sobre “a pesca nas rías e demais augas interiores, o marisqueo e a acuicultura”. Aínda que o traspaso de

¹Agradecer a Rampesca SA e a Manuel Pérez Rúa as fotografías facilitadas para a súa publicación.

competencias non estivo exento de problemas, foron claves o Plan de ordenación dos recursos pesqueiros e marisqueiros de Galicia, de 1992, e a Lei de pesca de Galicia, de 1993. Finalmente, o ingreso de España na CEE, en 1986, afectou a frota que traballaba en augas comunitarias e o conxunto das políticas pesqueiras ao ter que axustarse á política pesqueira común. O ámbito comunitario non tardou en amosarse como un medio institucional complexo pero fundamental nas decisións sobre recursos, estruturas, mercados ou relacións internacionais. Agora ben, todos estes cambios institucionais implicaron unha paréntese na dispoñibilidade de datos estatísticos que non se recuperaron en Galicia ata finais dos noventa; unha falta de información fiable sobre frotas, descargas, prezos ou empregos que non só constituíu un problema fundamental no deseño de políticas para o sector, senón que tamén supón un atranco esencial cando se trata de facer unha análise a longo prazo da pesca marítima galega.

Nestas décadas, o novo marco económico da pesca mundial caracterizouse polo aumento na intensidade pesqueira e a alteración no peso relativo das producións, nun ambiente de maior apertura comercial. A actividade experimentou un importante desenvolvemento tecnolóxico, ao difundirse novos materiais, equipos de detección e localización, mecanismos hidráulicos, sistemas de procesado ou de conservación. As innovacións técnicas non só incrementaron notablemente a capacidade de produción da pesca a grande escala, senón tamén as de altura, costeira e artesanal. Paralelamente, os organismos creados para o control das pesqueiras internacionais e a xeneralización dunha multiplicidade de mecanismos reguladores da actividade non foron quen de evitar a sobreexplotación xeneralizada da maior parte das especies, incluso por riba do límite de seguridade. Os novos marcos de acceso aos recursos e os problemas económicos e ecolóxicos evidenciaron a necesidade de establecer na pesca española un novo modelo sustentable. As políticas institucionais tentaron adaptarse a este obxectivo con planificacións e regulacións plasmadas en reducións de frotas, emprego e capturas. Porén, moitas veces estas estratexias víronse alteradas «a golpe de acontecementos críticos» que bateron de forma traumática nas empresas e nos traballadores, provocando inestabilidade e incerteza, cuestionando os valores sociais e económicos das comunidades pesqueiras e retraendo a incorporación dos xoves á actividade.

De frotas e de políticas

O conxunto do sector pesqueiro viuse afectado en intensidade e forma segundo as pesqueiras, pois unha das características máis salientables da pesca galega é a dimensión e a heteroxeneidade de frotas, que, segundo a distancia ao caladoiro, soen dividirse en pesca de grande altura, altura e caladoiro nacional.

A pesca de grande altura iniciouse en Galicia a partir de 1949, coa explotación do bacallau en Terranova, consolidándose desde 1961 tras a chegada ás augas de Sudáfrica na procura de pescada e a conxelación a bordo. A frota conxeladora converteuse na rama máis dinámica do sector pesqueiro, con unidades de grandes dimensións, ampla autonomía, novas tecnoloxías e métodos produtivos baseados nas vantaxes industriais das economías de escala. A finais dos anos sesenta, diversificou as súas capturas, dirixíndose cara a augas de Boston ou ao Canal de Mozambique, na busca de luras e lagostinos. Porén, desde mediados dos anos setenta o modelo no que se asentou esta expansión pesqueira, de favor estatal nos investimentos fixos, baixos prezos dos principais custos variables, traballo

Estaleiros de Nodosa en Marín. (Fondo RAMPECA, SA)

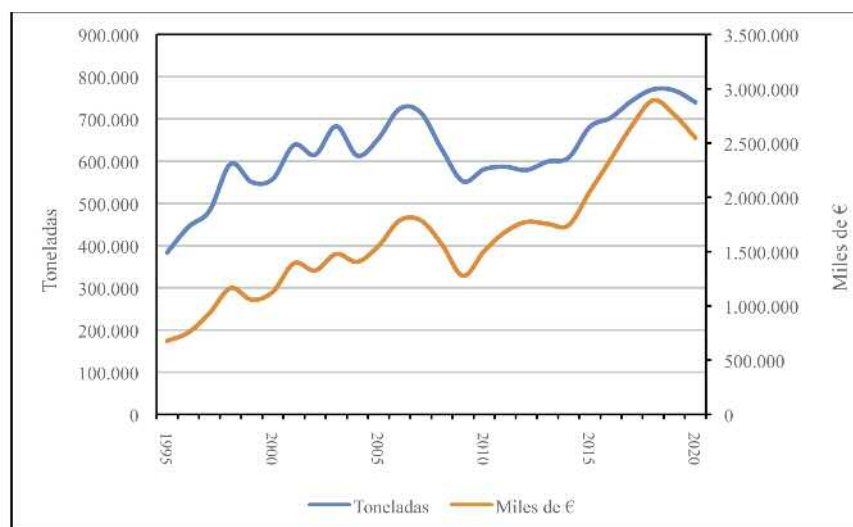


e capital, e libre acceso aos recursos pesqueiros, púxose en cuestión. De súpeto, revelou-se un amplo abano de dificultades institucionais, económicas, ecolóxicas e sociais: crise na función dos custos variables, sobrepesca dos principais caladoiros, exceso de capacidade pesqueira e limitacións de augas. A consecuencia foi unha sucesión de quebras, un aumento nas faltas de pagamentos e un forte endebedamento do sector. Con todo, na segunda metade dos oitenta, o favorable financiamento das caixas de aforros alentou unha nova onda de crecemento da frota conxeladora, que, dadas as restricións de augas, só atopou unha saída no acomodo continuado polos diversos caladoiros.

As sucesivas expulsións da frota de moitas áreas de pesca forzaron diferentes respostas, nas que confluíron o dinamismo do sector co firme apoio da Administración. Tres foron as principais estratexias: a creación de empresas pesqueiras conxuntas, o asinamento de acordos bilaterais con países con especies de interese e a procura de novos recursos en augas internacionais. Os decretos promulgados desde 1976 para a constitución de empresas pesqueiras conxuntas, coas súas condicións extraordinarias, tiveron efectos inmediatos; entre 1977 e 1985 creáronse 122 sociedades mixtas, con 231 barcos exportados, na súa maior parte conxeladores que exixían augas moi produtivas para acadar axeitados niveis de rendibilidade. Tamén os convenios internacionais convertéronse nun importante mecanismo de acceso a cotas de pesca a cambio de certas contrapartidas, variables segundo o país e o momento do asinamento: transferencia de tecnoloxía, establecemento de actividade procesadora, cotas de importación etc. Pola súa banda, a procura de novas especies supuxo a explotación

de novas áreas no océano Atlántico, Índico ou Pacífico; foi o caso da pesca dos grandes migratorios (túnidos, escualos ou peixe espada), en augas internacionais ou mediante acordos cos países costeiros, así como de certos crustáceos e peixes de grande profundidade (cabra de altura, reloxo alaranxado, granadeiro, maruca ou fletán). En definitiva, a pesca galega mostrou unha gran capacidade de adaptación á nova situación, ampliando o denominado por algúns autores novas fronteiras de mercancías (*commodity frontiers*), que se asentán na «apropiación da natureza non capitalizada como pedestal da produtividade laboral».

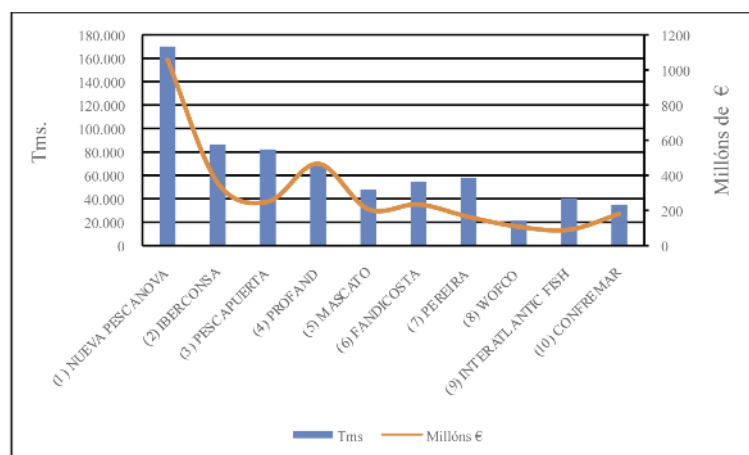
Gráfico 1. Importacións de produtos pesqueiros en Galicia



Fonte: Datacomex. Grupo de produtos 03: Peixes, crustáceos, moluscos; 1604: Preparacións e conservas de peixe, 1605 Crustáceos, moluscos e demais invertebrados acuáticos, preparados ou conservados

A UE foi unha firme impulsora destas estratexias. A partir dos anos noventa, o déficit en produtos pesqueiros da UE, o esgotamento da base de recursos propia e o desmantelamento arancelario impulsaron crecentes importacións de produtos semitransformados e conxelados, para a súa posterior transformación e a achega de valor engadido polas empresas comunitarias. O apoio europeo ás sociedades mixtas e os acordos bilaterais buscaban favorecer o equilibrio entre a capacidade extractiva da frota e os recursos propios, manter o emprego na actividade e axudar a compensar a frota europea mediante a transferencia de barcos, ao tempo que incrementar a cooperación cos países posuidores dos caladoiros para contribuír ao abastecemento de peixe ao mercado europeo. Baixo a lóxica da explotación dos recursos de países terceiros, a Comunidade participou no financiamento das frotas das sociedades mixtas. Isto implicou o desenvolvemento paralelo dos fluxos comerciais cara ás empresas transformadoras, necesitadas de materia prima, animados polo establecemento de réximes comerciais que buscaban garantir o fornecemento aos mellores prezos. Así o confirma o feito de que gran parte das importacións teñan como procedencia as sociedades mixtas. En 2017, a UE situouse en termos de valor como a maior comercializadora de produtos acuícolas do mundo.

Gráfico 2. Ventas dos dez principais operadores en produtos do mar conxelados en 2019 (*)



Fonte: Alimarket (2020). (*) Actividade: A: Armador; T: Transformador; C: Comercializador; I: Importador para outros industriais; E: Exportador; M: Vendedor por xunto

(1) A/T/C/M/I/E. (2) A/T/C/E (3) A/T/C/M/E (4) A/T/C/I/E/M (5) A/T/C/M/I/E (6) A/T/C/E (7) A/T/C/M/I/E (8) A/T/C/I/E/M (9) T/C/I/E/M (10) T/C/M/I/E

Este conxunto de cambios estimularon a reestruturación das empresas cara á súa internacionalización, cun aumento da súa dimensión, unha acusada concentración empresarial e procesos de integración vertical, que engloban a extracción, transformación, comercialización e distribución. A formación de grandes grupos empresariais con acceso privilexiado á materia prima foi simultánea á instalación de frigoríficos e plantas procesadoras nas diferentes bases pesqueiras e a diversificación das súas actividades. Estes grandes grupos configuráronse como axentes claves, que non se limitarán a vender as súas capturas senón que terán cada vez máis importancia nos procesos de procesado e comercialización por xunto, na importación e exportación no mercado global, sen esquecer o carácter de marca na venda ao retalho. As Rías Baixas transformáronse nunha gran plataforma de entrada de peixe conxelado cara ao mercado europeo. As chegadas de pescada, cefalópodos, lagostinos e outras especies polo porto de Vigo, con cifras que roldan as 600.000 toneladas, convérteno nunha referencia mundial, xunto cos de Marín, Vilagarcía ou Ribeira, estes dous últimos de entrada preferente de túnidos para a industria conserveira.

Froito destas dinámicas, a frota de grande altura experimentou unha clara división. Por unha banda, a das empresas multinacionais e mixtas, cunha importancia evidente para o sector pesqueiro e para as industrias transformadoras; unha frota moi competitiva a nivel internacional e con capacidade de establecer acordos privados para o acceso aos recursos que lles permite garantir gran parte do abastecemento de peixe á UE. A través delas e mediante a aplicación implícita do principio de «acceso aos recursos por acceso aos mercados», consolidado desde 1994, tras a Rolda de Uruguai do GATT, a UE explota os recursos de terceiros países. Por outra banda, a frota matriculada nos portos galegos, composta por buques de arrastre, palangre de superficie ou cerco, que na última década vén experimentando un acusado declive, tanto no número de unidades (de 136 unidades en 2009 a 97 en 2019) como no seu arqueo e na súa potencia.

A chamada frota de altura traballa habitualmente nas augas da Unión Europea, no chamado Gran Sol, en mareas que roldan os quince días, aínda que algúns barcos o fan tamén nos fondos portugueses. Actualmente, esta frota compóñena arredor de 70 unidades, cunha media de capacidade de 284 GT e 566 CV de potencia. As súas artes principais son os arrastres e os palangres, empregados na captura de pescada, peixe sapo, xurelo, rapante ou cigala, que descargan nos portos de Vigo, A Coruña, Marín, Celeiro ou Burela. Esta frota, moi numerosa nos anos setenta, foise reducindo considerablemente pola sobrepesca, as reformas na PPC da UE e o desenvolvemento do propio marco legislativo español. Tras a adhesión de España á UE, as diminucións progresivas no total admisible de capturas (TAC) afectaron a pescada e as outras especies obxectivo. Desde 1992, os cambios na regulación animaron unha fonda reestruturación do sector, con primas por despezamento, xenerosas subvencións á renovación das unidades e melloras nas embarcacións. Nos anos seguintes consolidouse na práctica unha acumulación de dereitos de pesca nun mesmo barco, posibilidade de transferencia recoñecida legalmente desde 1997; un proceso que rematou por alterar o peso xeográfico das frots no Gran Sol. A finais da década dos noventa as organizacións de armadores galegos xa concentraban a maioría dos dereitos de pesca radicados anteriormente noutros portos do Cantábrico. En 2007, en función dos dereitos de acceso existentes, estableceuse un sistema de cotas individuais transferibles (CIT), que ao ano seguinte, se converteron en permanentes. En definitiva, creouse un «mercado de dereitos de pesca», que puxo á disposición das empresas un dereito privado de propiedade sobre unha fracción da poboación do recurso, que tecnicamente pode funcionar como un activo intercambiable e susceptible de servir como garantía financeira subsidiaria. Para algúns investigadores, as CIT foron un grande «experimento cultural», que contribuíron en diversos países a desartellar as comunidades tradicionais de pescadores e a crear unha nova estrutura social de «traballadores asalariados, investidores e xestores» (Højrup y Schriewer, 2012, 343).

A frota do caladoiro nacional é o terceiro piar da pesca galega, a máis numerosa desde o punto de vista das embarcacións e do emprego. Aínda que esta clasificación resulta moi ambigua, ao estar asentada nas diferentes competencias pesqueiras das administracións central e autonómica, con todo,



O pesqueiro
Monteferro. (Fondo
RAMPESCA, SA)

adóitase dividir en pesca litoral e artesanal. A primeira traballa na denominada zona Cantábrico-Noroeste, na plataforma costeira situada en augas exteriores, nos caladoiros costeiros de Galicia, Asturias e Cantabria, xeralmente en mareas de menos dun día, empregando diversas artes: arrastre, cerco, palangre ou enmalle. A frota de arrastre ten as bases principais nos portos da ría de Arousa, a de palangres de fondo e liña nos da Costa da Morte ou do Cantábrico e a de superficie na Guarda e en Vigo. En xeral, son frotas multiespecíficas, aínda que teñen como especies obxectivo a pescada, xurelo, lirio, peixe sapo, rapante etc. Pola súa banda, os cerqueiros distribúense por toda a costa, centrándose na captura de sardiña ou xurelo.

Ao longo destas últimas décadas, algunhas das súas especies principais, que foran claves nos alicerces do sector, mostraron unha progresiva debilidade; foi o caso da sardiña. Desde 1985, a excesiva presión de pesca fixo que se estableceran diversas regulacións para restrinxir as súas capturas: límites diarios por barco, cesamentos temporais da actividade, vedas, paros biolóxicos subvencionados ou plans de xestión e recuperación. Este variado abano de medidas non evitou o progresivo empeoramento da súa biomasa, ata o punto de que os científicos do Consello Internacional para a Exploración do Mar recomendaron, en 2017, unha veda de quince anos nas augas ibéricas, polo pésimo estado do *stock* e con moitas dúbidas sobre a súa recuperación; situación que atribuían «ao escaso recrutamento da última década, consecuencia dunha combinación de capturas por enriba do recomendado e cambios no medio ambiente» (*A economía galega. Informe 2019-2020*).

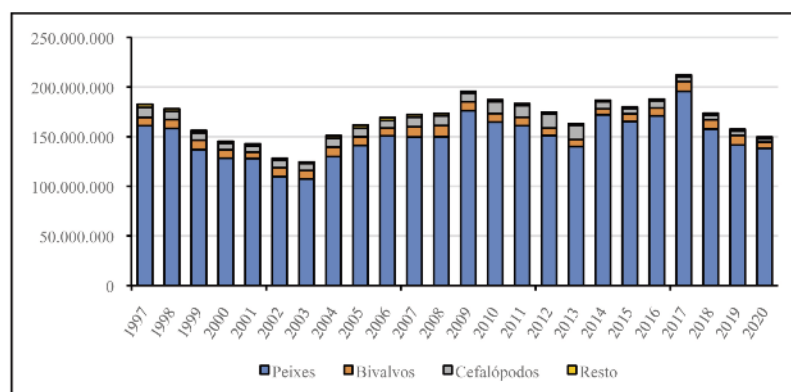
Tamén a pescada, principal especie por valor de descargas das frotas de arrastre e palangre, atopábase xa antes de 1988 fóra dos límites biolóxicos de seguridade, polo sistemático exceso de pesca, cun carácter escasamente selectivo; de feito, en 1995, o Instituto Español de Oceanografía subliñou que ao redor do 65 % das capturas non acadaba o tamaño mínimo legal. Esta situación repercutiu en menores prezos unitarios, redución das capturas e caída da rendibilidade das frotas, especialmente a de arrastre polos seus maiores custos operativos. O apurado da situación manifestouse nun aumento no despezamento dos barcos. As accións tendentes a limitar o esforzo pesqueiro (regulacións sobre mallas, vedas de certos caladoiros ou artes) provocaron inicialmente infraccións reiteradas e conflitos entre frotas, aínda que pouco a pouco fóronse implantando certas medidas (descansos de fin de semana, establecemento de cotas de pesca, plans de recuperación conxunta pescada-cigala, de rexeneración integral etc.) que aliviaron a situación, pero sen acadar os efectos buscados. Tampouco o plan de recuperación implantado en 2006 correu mellor sorte, polo exceso de pesca: as descargas de pescada en 2007-2009 foron máis do dobre que o TAC implantado.

A traxectoria destas especies constitúen dous bos exemplos do comportamento mantido pola frota do litoral nestes anos. As súas consecuencias non só afectaron as ganancias perdidas, senón que tamén se evidenciaron nunha sobreexplotación das poboacións, na situación de debilidade financeira de certos segmentos de frota (a pesar de recibir elevadas subvencións) na falta de atractivos para o emprego no sector pesqueiro e nunha maior debilidade das comunidades pesqueiras.

A derradeira frota que hai que considerar é a da chamada pesca artesanal. Trátase do segmento máis numeroso: 3.841 embarcacións en 2020, cun arqueo moi pequeno de media, 2,3 TRB, e unha potencia de 29 CV. A súa área de traballo son as augas de competencia autonómica de Galicia. É unha frota multiespecífica, que captura unha gran diversidade de peixes, crustáceos e moluscos, cunha gran variedade de artes (palangrillos, miños, betas, trasmallos, nasas ou raños no marisqueo

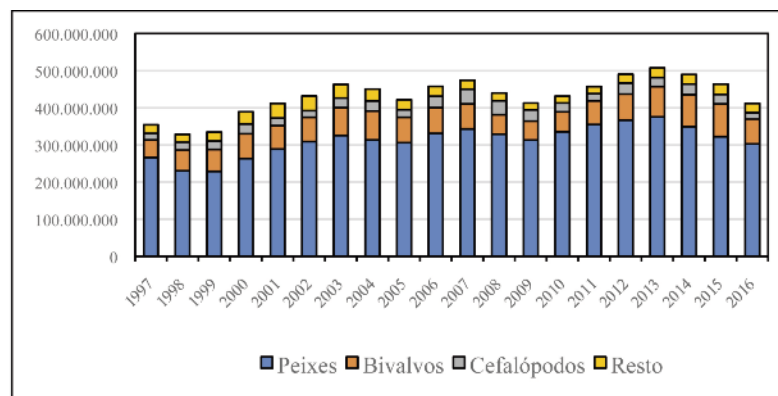
a flote) que cambian estacionalmente do mesmo xeito que os caladoiros. Achegan o 11 % da facturación do sector (92 millóns de euros) e ocupan 6.338 empregos, que representan o 60 % do traballo do total da pesca. Con todo, a súa importancia vai máis alá das cifras, pois vertebra socialmente boa parte da beiramar galega. Maioritariamente é unha actividade familiar, composta por autónomos, propietarios dunha única embarcación. É unha rama estratéxica para as poboacións costeiras galegas aínda que mostra un declive continuado; entre 2004 e 2020 as súas unidades reducíronse en máis dun millar, compensándose só cun lixeiro incremento da súa potencia. Esta frota, cualificada xeralmente como artesanal, polo emprego de equipos tecnolóxicos de nivel medio ou baixo, experimentou, o mesmo que a de litoral, un evidente cambio técnico nos últimos corenta anos; unha transformación silandeira, con base nas novas tecnoloxías e nos novos materiais, escasamente estudada. Isto, xunto co seu patrón de gran flexibilidade no emprego das artes, as especies e as áreas, permite a algúns autores cualificar esta actividade como de «postindustrial».

Gráfico 3. Descargas nas lonxas galegas (quilos)*



Fonte: <https://www.pescadegalicia.gal/estadisticas/>

Gráfico 4. Descargas nas lonxas galegas (euros)



Fonte: <https://www.pescadegalicia.gal/estadisticas/>

*Os cadros, elaborados a partir dos datos proporcionados por Pescadegalicia, correspondentes ás vendas nas lonxas galegas, non proceden exclusivamente de especies capturadas na plataforma galega, senón que unha parte importante procede de caladoiros de todo o mundo, mesmo de augas profundas; por iso só lle concedemos un carácter meramente indicativo do peso dos distintos grupos.

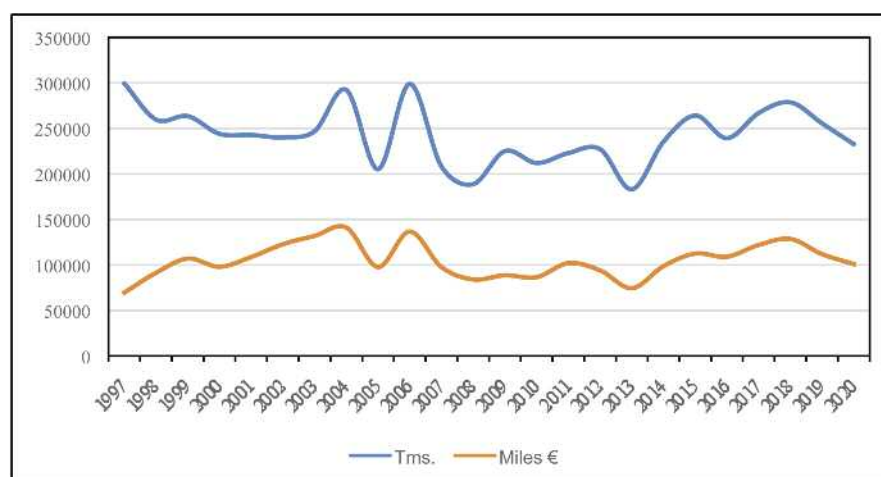
Nos anos oitenta a Xunta de Galicia asumiu nas competencias exclusivas en asuntos de marisqueo, entendendo por tal a actividade exercida a pé ou a flote de captura de bivalvos (ameixa, berberechos, navallas etc.) enterrados nos fondos intermareais ou infralitorais. Unha transferencia cualificada por algún autor como de «herdanza envelenada», por ter que enfrontarse a nova Administración ao desafío de que as confrarías explotasen eficientemente as súas extensas concesións, evitar os conflitos territoriais entre elas, eliminar o furtivismo e o comercio de mariscos obtidos ilegalmente ou controlar a venda de moluscos baixo denominación galega pero de procedencia foránea. Pero quizais o máis difícil foi facer que se aceptasen as novas normas e se aplicasen, sobre todo cando os medios para premiar os cumpridores e castigar os infractores eran escasos (Ángel Fernández, pro ms.). A política impulsada pola Xunta tendeu á súa profesionalización; trataba de elevar os ingresos dos traballadores, basicamente mulleres, limitar o seu número e aumentar a súa formación. Na segunda metade dos noventa, contando co decisivo financiamento comunitario do IFOP (Instrumento Financeiro de Orientación da Pesca), o modelo de aproveitamento dos recursos marisqueiros experimentou un cambio radical. Este proceso implicou, por unha banda, a súa desestacionalización, ao exixir traballos anuais sobre o medio ou as poboacións (limpeza, semente, rareos, control, vixilancia etc.); por outra, unha maior orientación cara ao mercado, procurando unha maior rendibilidade coa selección de especies e tempadas, e, finalmente, melloras no proceso de comercialización. En definitiva, o marisqueo a pé deixou de ser unha simple recollida para converterse nun cultivo ou semicultivo. Algúns autores cualifican o balance global como de verdadeiro éxito, aínda que non foi completo e non resolveu un futuro cheo de ameazas.

Agora ben, nin a evolución da frota litoral nin do marisqueo a pé se entendería sen a existencia das confrarías de pescadores, 63 en Galicia, con 12.734 membros. Baseadas nunha comunidade territorial de intereses, configúranse como unha institución público-privada. A súa capacidade de presión sobre a Administración é limitada, por estaren sometidas a regulacións emanadas de diferentes instancias, aínda que tamén interveñen de distintas formas na xestión dos recursos. De ser o caso, participan conxuntamente na elaboración dos plans de explotación, asumindo distintas funcións e, noutros, cando dispoñen de lonxas, as confrarías tamén controlan os desembarques, a primeira venda dos produtos da pesca ou do marisqueo e certifican a súa calidade. Ademais, a progresiva asunción de competencias de xestión, produción, comercialización, investimentos, información, control ou representación en organismos públicos obrígaas a contar cun aparato de xestión administrativa e asesoría, propio ou externo, integrado por profesionais especializados como biólogos, economistas ou avogados.

A acuicultura do mexillón é a outra chave do mar galego. Cun volume de produción de 255.514 toneladas en 2019 e un valor de 112 millóns de euros, rolda o 60 % da produción haliútica galega, supón o 17 % dos seus ingresos e emprega 4.039 persoas. Tradicionalmente a actividade mexilloeira aséntase en microempresas familiares, integradas por pouco máis de dúas persoas; unha atomización que, desde mediados dos anos setenta, atopou no asociacionismo unha opción transcendental para acometer procesos de integración vertical e incrementar o seu poder de negociación no mercado fronte á fase de comercialización. A expansión da actividade, desde 1946, rematou por cristalizar no chamado por Uxío Labarta «paradigma do mexillón galego», caracterizado polo seu crecemento intensivo, a mellora de rendementos e unha produción orientada principalmente ao mercado da conserva, que, paradoxalmente, garantía a súa capacidade de crecemento mentres o groso dos seus ingresos procedía da venda para o consumo en fresco.

Se durante décadas o mexillón galego foi hexemónico nos mercados internacionais, na primeira década do século XXI comezáronse a mover os marcos. Un conxunto de factores afectaron o sector: o proceso de globalización, coa liberalización crecente dos intercambios; os cambios na distribución, coa aparición de grandes empresas integradas verticalmente, vencelladas con cadeas de subministración globais; a mundialización da actividade produtiva, coa xeneralización da subcontratación nas empresas transformadoras, ou a difusión de novas tecnoloxías na industria alimentaria e nos procesos de envasado, loxística e transporte.

Gráfico 5. Evolución da produción de mexillón en Galicia



Fonte: IGE, Consellería do Mar, *Anuario de acuicultura*

A comezos dos 2000 Galicia seguía sendo a principal rexión subministradora europea, pero desde mediados da década a industria conserveira abandonou a compra de mexillón galego, impulsando as importacións directas de Chile. O sector mexilloeiro, que tiña na conserva o seu principal cliente, viuse enfrontado a unha competencia exterior que o excluía da primeira fase da cadea de produción. Importábase mexillón enlatado en branco, organizándose en Galicia o estoxado, coa marca correspondente, a embalaxe e a distribución. Isto animou a algunhas empresas mexilloeiras galegas a instalarse nos fiordes de Nova Galicia, en Chile, implantando un novo modelo de negocio e integrando produción e transformación. O desenvolvemento desta actividade, fóra das constricións institucionais, económicas e ecolóxicas das rías galegas, mobilizou toda unha tropa de empresas auxiliares, centros de investigación e incluso a propia administración autonómica, que achegaron coñecementos e investimentos. En poucos anos, as empresas mexilloeiras chilenas convertéronse nas principais competidoras das galegas. As importacións medraron e diversificáronse, primeiro, de mexillón conxelado e, logo, de conservas herméticas e non herméticas, conxelados IQF, cocidos e presentados en media cuncha ou cuncha enteira, ao baleiro ou en atmosfera modificada.

Aínda que os produtores galegos se repregaron cara á produción en fresco ou ao conxelado tradicional, na busca da súa diferenciación desenvolveron produtos máis adaptados ás exixencias dun mercado que solicitaba produtos máis doados de preparar e consumir e con maior valor engadido:

Mariscando na baixamar. (Foto Manuel Pérez Rúa)



novos conxelados, atmosferas protectoras ou pasteurizados. Isto animou procesos de colaboración e integración empresarial na procura dunha maior capacidade competitiva, ao que contribuíu a creación da denominación de orixe protexida Mexillón de Galicia. Na súa reorientación tamén colaborou a aposta que importantes cadeas alimentarias (Mercadona, Gadis, Carrefour, Eroski-Vegalsa ou Lidl) fixeron polo mexillón galego, comercializándoo en conservas tradicionais, formatos non herméticos e, sobre todo, en fresco, o que levou aos mexilloeiros a axustar os tamaños producidos ás exigencias da demanda; diversas estratexias que melloraron o seu posicionamento no mercado na procura dunha viabilidade a longo prazo e que permitiron á industria mexilloeira galega manterse como primeiro produtor de acuicultura da UE.

Conclusións

Na segunda metade dos anos setenta, coa extensión do mar patrimonial ás 200 millas, o papel dos estados adquiriu relevancia na actividade pesqueira, para o acceso a novos espazos extractivos e como axentes reguladores dos recursos. A pesca galega acusou de forma moi intensa a nova situación, ao dificultarse a súa estratexia de ampliar as áreas de captura cando nos caladoiros tradicionais se agudizaba a caída dos rendementos. Con todo, a colaboración empresa-Administración permitiu deseñar unha política pesqueira de longo alcance, baseada nas sociedades mixtas, nos acordos bilaterais e na explotación de recursos situados en augas internacionais. Isto animou un novo e vasto proceso de ampliación das fronteiras extractivas para paliar o déficit de recursos territoriais, posibilitando o incremento da produtividade. A entrada de España na CEE non supuxo un cambio substancial. Nun marco de liberalización comercial crecente, os acordos pesqueiros e as sociedades conxuntas adquiriron unha maior relevancia, ao consolidar unha reterritorialización da actividade. A taxa de ganancia puido recuperarse non só polo aumento da produtividade do traballo, derivado da explotación dunha natureza non capitalizada, senón tamén polo progresivo recurso a unha man de obra con condicións laborais máis laxas que as europeas, que permitiu unha redución acusada dos custos do traballo.

Como xa indicamos, os cambios no sistema alimentario mundial derivados da globalización afectaron non só á pesca conxelada, senón tamén á industria conserveira, que reestruturou a súa cadea de valor. O proceso de desterritorialización emprendido pola industria mexilloeira galega podería contemplarse como unha nova mutación do sistema produtivo das Rías Baixas, especializado tradicionalmente na produción de proteínas mariñas e con longa experiencia de internacionalización.

Pero a consolidación desta nova fronteira tamén significou unha nova reterritorialización, configurando outro nodo da sistema socioecolóxico global, rede conectada polas grandes corporacións que vencella especies e ecosistemas moi distantes cos principais mercados e consumidores.

Neste proceso de expansión das empresas pesqueiras e acuícolas galegas a PPC non foi secundaria. A propia Comisión recoñeceu os problemas de subministracións insuficientes, irregulares e non competitivas ás que tiveron que enfrontarse as industrias transformadoras europeas, a intensa competencia de terceiros países e os baixos prezos impostos polas grandes cadeas de distribución alimentaria. Nun contexto de crecemento da demanda de produtos pesqueiros, a seguridade alimentaria da UE depende de terceiros países, ao asentarse nunhas importacións que acadan máis do 60 % das subministracións. Isto non implica que as augas europeas non teñan capacidade de produción, senón que a PPC non deu os resultados esperados; a gran maioría dos *stocks* pesqueiros europeos sitúanse en situación de grave sobrepesca ou fóra dos límites biolóxicos. A PPC non resolveu os graves problemas estruturais da actividade: frotas excesivas, marco regulador ineficaz, decisións cun enfoque a curto prazo, falta de vontade política para garantir o cumprimento da normativa e deficiente cumprimento por parte do sector. Algúns autores, como González Laxe, non dubidan en avaliala como un «fracaso», froito dunha orientación fortemente «produtivista», contraditoria cunha base de recursos claramente decrecente. As presións políticas para incrementar as posibilidades de captura a curto prazo a custa da sustentabilidade do sector remataron por crear un círculo vicioso: a crecente capacidade pesqueira deu lugar a unha sobreexplotación das principais poboacións de peixes, con consecuencias negativas sobre a rendibilidade e o emprego. Nun marco de privatización crecente das pesqueiras, alimentada polo aumento dos investimentos comunitarios, exencións fiscais e subvencións aos carburantes, a pesca marítima evidenciou unha crecente fragilidade económica, revelando a inviabilidade de certas frotas. Ademais, esta política resultou ser moi cara. A propia Comisión Europea recoñeceu que o orzamento para a actividade pesqueira igualaba o pagado polos cidadáns da UE polo peixe que compran para o seu consumo; é dicir, na práctica os cidadáns europeos «pagan polo peixe dúas veces: unha vez na peixaría e outra a través dos seus impostos» (Comisión das Comunidades Europeas, 2009, 8).

Con todo, a PPC segue a fomentar o consumo de proteínas de peixe de elevada calidade producidas na UE. Neste sentido, as estratexias produtivas da pesca artesanal e do marisqueo, moi afastadas das rixideces da pesca de altura e de grande altura, sitúanse nunha situación privilexiada, pois fornecen ao mercado produtos diferenciados cun elevado grao de frescura e coidado no seu manexo; unha calidade que lle proporciona un maior valor engadido, que a Xunta de Galicia buscou potenciar coa creación en 2008 da marca «Pesca de Rías». Con todo, o seu horizonte presenta claras ameazas derivadas dos graves problemas estruturais, consecuencia de múltiples factores (ecolóxicos, económicos, sociais e institucionais). A incerteza sobre o estado dos recursos é crecente. Ás eventuais catástrofes por hidrocarburos engádenselle as achegas continuadas de augas residuais con «elevada carga orgánica e microbiolóxica» e os reiterados episodios de contaminación biolóxica ou química, que configuran hábitats nas rías cada vez máis degradados e sacudidos intermitentemente por epizootias. Ao tempo, os cambios ambientais a grande escala, como a alteración do réxime de ventos e a súa influencia na renovación das augas das rías, incrementan a frecuencia da aparición das mareas vermellas tóxicas. A esta situación engádeselle o problema endémico do furtivismo no marisqueo, que afecta

en maior ou menor medida a toda a beiramar, e as crecentes importacións de produtos frescos ou refrixerados, cuxa competencia debilita os prezos dos produtos galegos, mentres a concentración da demanda fai que os pescadores manteñan a súa tradicional incapacidade para influír sobre os prezos nas lonxas.

Nun marco de redución das zonas de gran dependencia da pesca promovida pola PPC, este conxunto de factores (sobrepesca, caída da rendibilidade, diminución da frota, condicións de traballo e retribución na pesca etc.) afectaron e afectan directamente a re/producción da actividade. Esta deixou de ser atractiva para a man de obra. A medida que outras actividades económicas ofrecían mellores oportunidades, fundamentalmente o turismo e os servizos, o recrutamento de novos mariñeiros fíxose máis difícil. Boa mostra é que a caída do emprego iniciada nos anos noventa prolóngase ata hoxe e parece imparabile. Segundo o Instituto Galego de Estatística, só entre 2000 e 2018, perdéronse no sector pesqueiro máis de 8.400 postos de traballo. Ademais, en certas frotas o baleiro deixado polos galegos tivo que ser cuberto por mariñeiros foráneos; en 2019, o 46 % dos 1.059 embarcados na frota que pescaba en augas comunitarias eran tripulantes estranxeiros ou con dobre nacionalidade, principalmente indonesios, mentres na de augas internacionais acadaban o 26 % dos 900 embarcados. Unha caída tamén contundente no marisqueo: en 1990 contabilizábanse 16.355 carnés de marisqueo a pé, en 2000 pouco máis de 6.000 e en 2020 só 3.374.

En 2011 a Association Française d'Halieumétrie facía unha chamada de atención sobre o futuro pouco optimista da pesca en Europa: «Ano tras ano a produción estáncase, o número de pescadores diminúe e os barcos envellecen ou envíanse ao depósito de chatarra. Por tanto, as perspectivas do sector a longo prazo apuntan cara a unha morte lenta. Moitos sinais parecen indicar que a pesca mariña está inevitablemente condenada a declinar en Europa, e a nosa futura subministración de produtos do mar podería depender da acuicultura ou dos países en desenvolvemento». Na mesma dirección apuntaban os diagnósticos doutros autores para zonas de Islandia, Gran Bretaña, Dinamarca etc. Quizais a diminución do emprego no conxunto da actividade e as crecentes dificultades da pesca galega para recrutar mariñeiros, incluso para os postos con cualificacións máis elevadas, indican unha tendencia semellante: o devalar das comunidades pesqueiras tradicionais; un proceso que non é contraditorio nin co éxito dunhas empresas multinacionais ou mixtas, ocupando postos destacados no ránking das empresas pesqueiras globais, nin cunha acuicultura do mexillón que dá mostras de gran resiliencia, nin tampouco cunha pesca artesanal e cun marisqueo orientados cara a nichos de mercado de rendas elevadas.

Para saber máis*

Comisión das Comunidades Europeas. (2009). *Libro Verde. Reforma de la Política Pesquera Común*. Bruxelas. Recuperado de

<https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:ES:PDF>

Fernández González, A. (2013). *La explotación de los recursos marisqueros en Galicia y en Carril: una perspectiva histórica*, pro ms.

García-Negro, M. C. (Coord.) (2010). *Economía Pesqueira. Achegas desde un curso universitario*. Sotelo Branco.

González Laxe, F. I. (Ed.) (2008). *Lecciones de economía pesquera*. Netbiblo.

*A análise da evolución do sector pesqueiro galego nos últimos anos atópase espallada en múltiples artigos e revistas, polo que elixir uns poucos títulos de síntese é tarefa imposible. Por iso, pido desculpas a todos os autores dos traballos empregados que as normas da publicación non permiten citar.

- Højrup, T. e Schriewer, H. (2012). *European Fisheries at a Tipping Point/La Pesca Europea ante un Cambio Irreversible*. Universidad de Murcia.
- Meixide, A. (Dir.) (1986-2020). *A Economía Galega. Informe*. IDEGA/Fundación CaixaGalicia/Abanca.
- Marugán-Pintos, B. (2004). *Y cogieron ese tren... Profesionalización de las mariscadoras gallegas*. Xunta de Galicia, Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos.
- Pascual-Fernández, J. J., Pita, C., e Banvick, M. (2020). *Small-Scale: Fisheries in Europe: Status, Resilience and Governance*, 23. Springer.
- Rodríguez, G. (2008). *Economía de los cultivos de mejillón en Galicia*. Netbiblo.
- Varela Lafuente, M. M., Surís, J., Garza, D. e Iglesias, C. (2001). *Galicia e o Mar. Estudos de economía pesqueira*. Galaxia.
- Varela Lafuente, M. M. (Coord.) (2003). *La Pesca gallega en el escenario internacional*. Fundación CaixaGalicia.
- Villasante, S. (2009). *Magnitud e implicaciones de la política pesquera comunitaria: aplicación de indicadores de sostenibilidad sobre el metabolismo de los ecosistemas marinos*. Tese de doutoramento, pro ms. Recuperado de <https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/2559>
- Xunta de Galicia-Consellería do Mar. <https://www.pescadegalicia.gal/gl/publicacions>

10

A XESTIÓN DO TERRITORIO: (HIPER)ESPECIALIZACIÓN
E ABANDONO



Eduardo José Corbelle Rico

Profesor contratado doutor de Enxeñaría Agroforestal, investigador do CISPAC
Universidade de Santiago de Compostela

A XESTIÓN DO TERRITORIO: (HIPER)ESPECIALIZACIÓN E ABANDONO

A xestión do territorio é un exemplo perfecto do que a bibliografía denomina un problema perverso (*wicked problem*; Rittel e Weber, 1973). En primeiro lugar, porque non se trata dun ámbito de traballo que poida ser abordado —con garantía de éxito, claro está— exclusivamente desde disciplinas de carácter técnico (enxeñaría e arquitectura), por máis que estas teñan moito que achegar; o ámbito disciplinar da xestión do territorio é amplo e debe incorporar necesariamente coñecementos das ciencias sociais e das ciencias ambientais. En segundo lugar, porque este tipo de problemas contan cunha serie de características propias de seu que non admiten os esquemas lineais de resolución de problemas típicos doutros ámbitos. Para empezar, a existencia mesma dun problema territorial (igual que doutros problemas con compoñente social) pode ser obxecto de debate e a posición sobre o mesmo varía en función da orixe social, a actividade económica, a experiencia previa e os intereses varios dos interlocutores (para un exemplo sobre a diversa percepción do abandono da actividade agraria, por exemplo, ver Frei et al., 2020).

Aínda cando se coincide en cualificar un proceso territorial como indesexable, raramente existe consenso sobre as súas causas e as vías de resolución. O recoñecido problema de incendios forestais que afecta a Galicia, por exemplo, ¿débase á ausencia de xestión das superficies de mato? ¿Ou é, como a estratexia de comunicación do Goberno autonómico suxire en ocasións, un problema de orde pública? ¿Ou quizais teña a súa raíz no abandono da actividade agraria e o despoboamento? ¿Ou quizais se trata da descontrolada expansión das plantacións forestais? Probablemente pensemos que todas as anteriores teñan algo que ver, pero... ¿a estratexia que cómpre seguir debe pasar por incrementar o orzamento dos medios de extinción ou por medidas de orde pública e control policial (cámaras fixas ou montadas en sistemas aéreos autónomos)? ¿Ou debería centrarse sobre todo en medidas de xestión da biomasa?

Outras dúas características comúns aos problemas perversos son a ausencia dun único criterio de éxito na súa resolución e a incerteza acerca da pertinencia das estratexias adoptadas. Volvendo de novo ao manido problema dos incendios, ¿cal debería ser a superficie media afectada cada ano (ou o número de incendios de gran dimensión) para que poidamos afirmar que temos o problema baixo control? Os documentos que guían a estratexia de loita contra incendios na Comunidade suxiren valores de referencia que son válidos e útiles na xestión, pero evidentemente subxectivos e potencialmente suxeitos a debate. Respecto do grao de éxito das estratexias adoptadas, adoita ser difícil diferenciar a súa influencia de entre os múltiples factores que afectan a procesos territoriais

complexos. Dito en termos simples, se a evolución é favorable, caberá preguntarse se é virtude das accións adoptadas ou casualidade debida a un contexto conxunturalmente favorable. Cando a evolución é pobre, caberá preguntarse se non tería sido aínda peor de non terse adoptado esas medidas concretas.

O obxectivo desta breve introdución é sinalar que non é obxecto deste capítulo propoñer solucións aos problemas que afectan o territorio de Galicia. A estratexia adoptada aquí é outra: a de contribuír á comprensión dos procesos observables, dos *cambios* ocorridos no pasado recente, na esperanza de que esta axude a definir o que consideramos como problema (e o que non). Por estraño que pareza, non nos basta con residir habitualmente nun lugar para decatarnos de como este se transforma. Observar a evolución das paisaxes que habitamos é parecido a observar como se vai transformando o aspecto dunha persoa coñecida. As mudanzas adoitan suceder devagar, aos poucos. A cotidianeidade desde a que se observan unha cara ou unha paisaxe dificulta percibir con claridade os cambios e, máis aínda, recordar con exactitude cando se produciron. ¿Desde cando xa non está aquela carballeira que marcaba o inicio do camiño? ¿Desde cando usa lentes? Salvo os eventos traumáticos, que adoitan quedar fixados na nosa memoria, a maioría do que sucede aparece vagamente difuso, o resultado da falta de atención derivada da familiaridade. Cando o período temporal abrangue moito tempo, é difícil non idealizar como sociedade un pasado que coñecemos só por (algunhas) fotografías. ¿Acaso non estaba Galicia cuberta de carballeiras hai cen anos? (Adianto: non.) Claro que un territorio, en calquera caso, é máis que unha cara. De feito son milleiros, millóns de caras, cada unha delas un cuncho da mesma realidade percibido por unha persoa diferente.

O territorio, por outra parte, non é só algo que observamos. Ao contrario, as nosas accións teñen unha forte influencia sobre o seu aspecto, sobre as súas funcións. En toda Europa, as paisaxes foron moldeadas pola acción humana durante milenios. A comunidade científica acepta hoxe que é imposible estudar que sucede nun territorio sen ter en conta esta acción humana, dado que esta forma parte dun sistema complexo no que interactúa co resto de seres vivos e coas características climáticas, orográficas e edáficas; en definitiva, un sistema socioecolóxico. Coñecer as transformacións da paisaxe é útil para comprender os cambios funcionais que tiveron lugar. É dicir, máis alá dos aspectos relacionados coa calidade estética da paisaxe, resulta crucial comprender a influencia dos cambios sobre a capacidade do territorio para a provisión de servizos ecosistémicos, para a equidade social e para o apoio ás actividades económicas, entre outros aspectos relevantes.

Balance das transformacións recentes: corenta anos de cambios

Os últimos datos dispoñibles sobre as grandes compoñentes do uso do territorio en Galicia (Sistema de información da ocupación do solo de España, 2014) describen unha distribución de usos actual na que, *grosso modo*, arredor dun terzo da superficie total está ocupada por monte arborado (36 %), outro terzo por monte desarborado (34 %) e só un cuarto por terras de cultivo e prados (23 %). Pode que esta distribución resulte contradictoria coa percepción colectiva que os galegos temos do noso territorio como un espazo agrario fértil e apto na súa maioría para a produción agrícola ou gandeira. En realidade, aínda que é certo que o clima nos acompaña, temos menos apoio nas características dos nosos solos: só arredor dun terzo da superficie total contén solos aptos para a mecanización e a produción agrícola de cultivos con certos requirimentos agronómicos. Non obstante, iso

non quere dicir que a superficie restante estivera historicamente desaproveitada. Polo contrario, os solos de menor capacidade produtiva (os solos de monte) tiveron un papel fundamental para manter a fertilidade da superficie de cultivo, precisamente nunha proporción similar: arredor de dúas ou tres hectáreas de monte por cada hectárea de cultivo, segundo o traballo clásico de Abel Bouhier (1979). É por esta razón que ata a segunda metade do século XX o principal papel do monte non foi a produción de madeira, senón que estaba fortemente integrado dentro do sistema agrario para proporcionar apoio en forma de áreas de pastoreo, estivadas ocasionais e, sobre todo, para producir toxo co que garantir a fertilidade das áreas de cultivo.

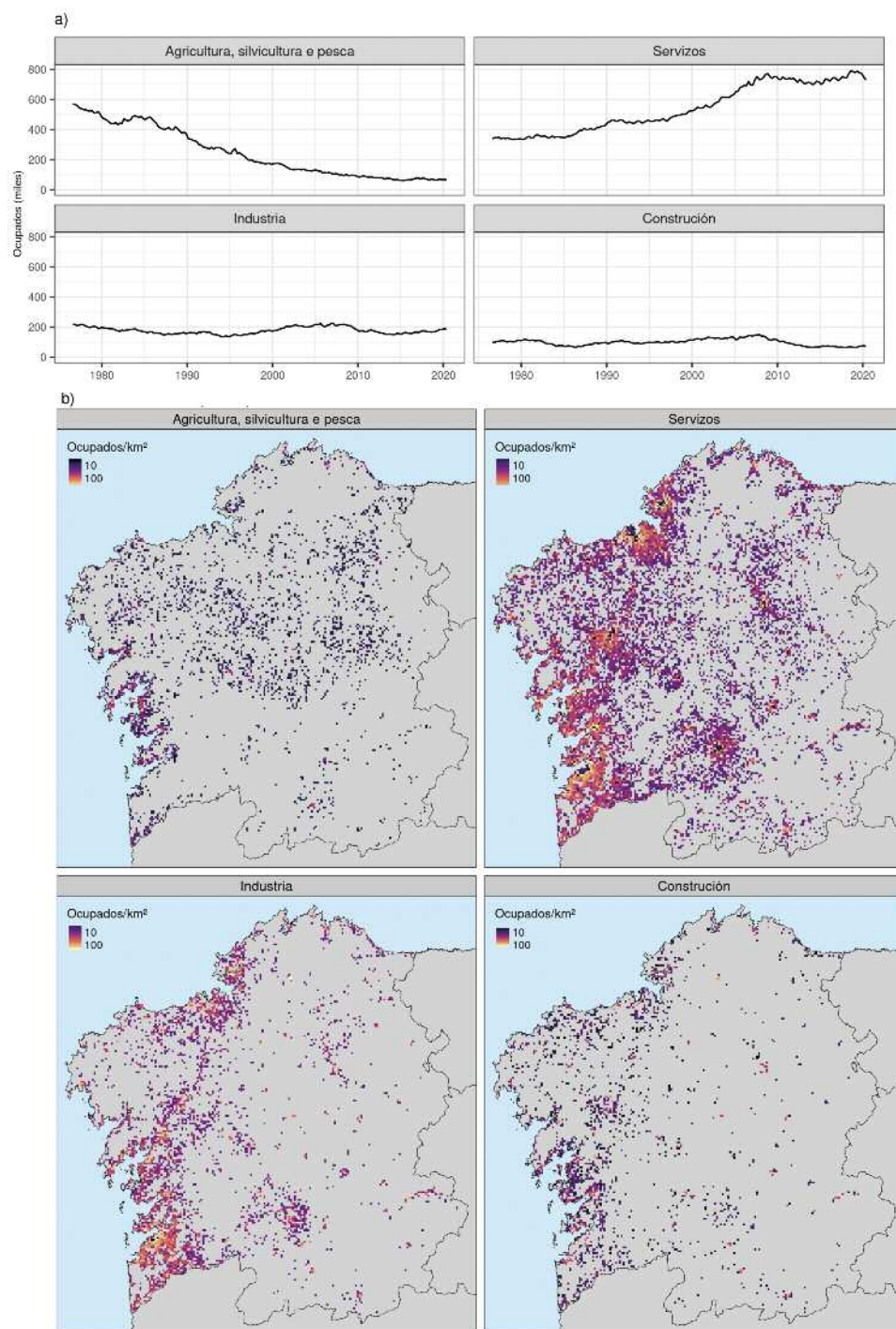
A segunda metade do século XX trouxo transformacións sociais, tecnolóxicas e económicas que alteraron substancialmente o sistema agrario preexistente en España, algunhas das cales xa comezaran a iniciarse co inicio de século pero foron detidas pola Guerra Civil e posguerra (González de Molina e outros, 2019). As principais consecuencias para o caso galego foron a desaparición do vínculo estreito entre monte e áreas de cultivo, unha forte especialización produtiva en gandería de leite e produción de madeira. Así, no momento actual Galicia é responsable do 40 % da produción de leite e o 50 % da produción de madeira en España, pese a representar unicamente o 6 % da súa superficie total. Ao contrario do que estas dúas magnitudes puideran suxerir, durante os últimos anos só a superficie arborada experimentou unha expansión considerable, mentres que a superficie agrícola se foi reducindo progresivamente.

Un dos maiores cambios sociais que explican as mudanzas do uso do territorio é a rápida desagrarización da sociedade galega. Segundo datos da Enquisa de poboación activa, arredor dun 46 % dos galegos en activo traballaban no sector da agricultura, gandería e pesca en 1976. En 2020, os ocupados neste sector supoñen apenas o 6 % (figura 1a). Dado o carácter familiar da maioría das explotacións agrarias do país, o descenso do número de empregados no sector está fortemente ligado ao peche de explotacións. Son varios os motivos que explican este cambio da actividade produtiva cara ao sector terciario, que aparecen mellor tratados por outros autores, pero cómpre sinalar aquí que o peche de explotacións se viu motivado en moitos casos por unha falta de viabilidade económica (derivada dunha insuficiente dimensión) pero tamén pola falta de viabilidade demográfica (explotacións que pecharon por falta de sucesión, aínda sendo economicamente viables). A integración de España na Comunidade Económica Europea en 1986 supuxo unha aceleración de fenómenos de desagrarización e peche de explotacións e abandono da actividade agrícola que xa viñan tendo lugar desde décadas anteriores. A distribución espacial dos ocupados neste sector, por outra parte, evidencia un reparto desigual, concentrada nunha franxa que abrangue as provincias de Lugo e A Coruña (Figura 1b).

O abandono da actividade agrícola e gandeira

Un dos indicadores máis evidentes da contracción da actividade agrícola e gandeira das últimas décadas é o continuo descenso do número de explotacións. Desde que o Censo agrario nos proporciona estimacións do seu número (o primeiro foi publicado en 1962) o número de explotacións agrarias en activo non parou de descender. ¿Que sucedeu entón coa terra que estas explotacións administraban? Esencialmente, son tres os camiños posibles: unha parte desa terra pasou a ser utilizada por explotacións veciñas que continuaron en activo, pola vía da compravenda, o arrenda-

Figura 1. Evolución da poboación activa en Galicia, por sectores de actividade, 1976-2021 (a) e densidade de ocupados por sectores (b)



Fonte: Enquisa de poboación activa (Instituto Nacional de Estatística) e Distribución espacial das características da poboación de Galicia por cuadrícula de 1km² (Instituto Galego de Estatística)

mento ou a cesión informal; outra parte acabou sendo obxecto de plantación forestal co obxecto de producir madeira; e unha última parte, finalmente, foi simplemente abandonada e ocupada por vexetación espontánea. O feito de que unha parte da terra *liberada* polas explotacións que cesaron a súa actividade fose transferida a outras que continuaron en activo explica parcialmente o incremento do tamaño medio das explotacións desde o primeiro Censo agrario. Non obstante, este incremento débese tamén parcialmente a outros dous procesos: por un lado, un simple efecto estatístico: na medida en que a maioría das explotacións que cesaron a súa actividade eran de pequena dimensión, o valor da dimensión media foi aumentando; por outro lado, as explotacións que continuaron en activo fixeron considerables esforzos para roturar terras de monte e incrementar así tamén a súa superficie utilizada.

Cómpre recordar, cando analizamos a evolución seguida pola área destinada ao uso agrícola e gandeiro, que a mediados do século XX se produciu unha transformación dun sistema agrario no que o monte estaba integrado plenamente no sistema a outro no que xa non. Polo tanto, a miúdo facemos a simplificación de contabilizar como superficie agrícola utilizada (SAU) unicamente a terra de uso máis intensivo (terra arable, cultivos permanentes, prados e pasteiros de uso habitual) e deixamos fóra da definición a superficie de monte. De considerarmos as terras de monte como SAU, nas décadas de 1950 e 1960 a imaxe resultante sería moito máis rechamante. En calquera caso, feita esta simplificación, as fontes suxiren que a crecente dispoñibilidade de fertilizantes de orixe industrial e a motorización dos traballos permitiron poñer en cultivo terras de monte e aumentar a SAU durante as décadas de 1960 e 1970. É dicir, aínda que se abandonaron terras de cultivo, o volume de terras de monte roturadas para incorporalas á SAU compensouno lixeiramente. Por suposto, esta imaxe xeral esconde bastante variabilidade espacial e durante ese período xa é posible observar o abandono de áreas de cultivo nas zonas máis montañosas, inaccesibles ou de menor produtividade de Galicia. A partir da década de 1980, non obstante, o abandono da actividade agrícola e gandeira faise moito máis común; desde ese momento, a roturación de novos terreos para a agricultura ou a produción de alimento para o gando seguiu producíndose pero xa non puido compensar a superficie que deixou de ser utilizada e a SAU comezou un camiño de descenso a razón de entre 5.000 e 10.000 ha por ano. As áreas nas que este abandono foi máis acusado concéntranse nas zonas de maior elevación, particularmente nas áreas de relevo máis accidentado de Lugo, Ourense e Pontevedra.

Como xa adiantamos, a terra que deixou de ser utilizada polas explotacións agrícolas tivo dous destinos principais: ou ben non tivo ningún tipo de aproveitamento posterior e foi, polo tanto, cuberta polo crecemento espontáneo da vexetación, ou ben foi obxecto de plantación forestal. Desde o punto de vista da superficie total afectada, estes dous destinos parecen ter sucedido aproximadamente a partes iguais, ben que cunha marcada diferenciación espacial: o abandono foi máis común no terzo oriental da comunidade, mentres que a plantación foi máis habitual no terzo occidental. En xeral, os concellos nos que o abandono afectou a unha maior proporción de SAU foron os situados en áreas máis elevadas, que por suposto mostran menor densidade de poboación e un maior envellecemento demográfico. En xeral, a elevación é un bo predictor dos procesos de abandono en Galicia, ao igual que sucede noutras áreas de Europa. Outros indicadores relevantes son a rendibilidade das explotacións ou a idade media dos titulares; en xeral, canto menor a primeira e maior a segunda, maior probabilidade de que o abandono afecte a áreas máis extensas.

Tamén adiantamos que o descenso da área total dedicada á agricultura e gandaría foi menor do que sería esperable, dado que moitas explotacións en activo decidiron roturar terras de monte. Por suposto, pode parecer contradictorio que coexistan no mesmo territorio de Galicia procesos de abandono ou forestación de terras de boa calidade agronómica con procesos de roturación de terras que quizais teñen peores características para a produción agrícola e gandeira. Isto explícase, no fundamental, por unha certa especialización espacial: o abandono foi máis frecuente no terzo oriental de Galicia, así como a forestación foi máis frecuente no terzo occidental. A roturación de novas terras foi máis habitual, polo contrario, no terzo intermedio, particularmente no interior das provincias de Lugo e A Coruña. Evidentemente, a terra abandonada por explotacións da montaña de Ourense non é útil para explotacións da Terra Chá luguesa, por exemplo. Por outra parte, en non poucas ocasións os procesos de forestación e roturación coexisten nun ámbito máis reducido. Neste caso, os problemas asociados á escasa mobilidade do mercado de terras poden explicar en parte este fenómeno: ante a imposibilidade de arrendar ou comprar novas terras nas súas proximidades, as explotacións veríanse abocadas a roturar terras de monte da súa propiedade. Non obstante, tamén é necesario indicar que a ausencia de control efectivo sobre estes cambios de uso durante a maior parte das últimas décadas permitiu estes tipos de transvases entre usos. A Administración local dispón de mecanismos para preservar a terra agrícola de boa calidade, a través da clasificación de solo rústico de especial protección agropecuaria contemplado desde a aprobación Lei 9/2002, do solo de Galicia, pero os estudos realizados ata o momento suxiren que a maior parte dos municipios ou ben non dispón de plans de ordenación en vigor con este tipo de clases de solo, non aprobou ordenanzas necesarias (para traducir a clasificación nunha serie de actuacións permitidas e non permitidas) ou simplemente non realiza ningún seguimento dos cambios de uso ocorridos.

A expansión do arboredo

Un dos lugares comúns do debate público sobre o arboredo suxire que é necesario plantar árbores para solucionar problemas varios; o maior deles, as consecuencias asociadas ao cambio climático. Efectivamente, o contexto global é de deforestación e a superficie cuberta por arboredo a nivel mundial ten experimentado un descenso continuado. Pero isto esconde unha forte expansión do arboredo nos países industrializados, que unha parte da bibliografía denomina *transición forestal*. En particular, a expansión da superficie cuberta arborada en Europa está documentada ao longo do século XX e especialmente no período posterior á década de 1950. No caso español, por exemplo, a superficie arborada case se multiplicou por tres no último século. Por outro lado, é preciso tomar con prudencia as bondades desta expansión. En primeiro lugar, porque o mero cómputo da superficie omite o debate sobre as consecuencias ambientais, sociais e paisaxísticas do proceso. Neste debate é fundamental ter en conta que as plantacións forestais habitualmente utilizadas para a produción de madeira — monoespecíficas, regulares ou coetáneas, aproveitadas en quendas relativamente curtas— teñen un valor ambiental menor que formacións máis maduras e diversas en especies e idades. É dicir, unha plantación non se converte necesariamente nun *bosque*, por máis que algúns actores tendan a fomentar interesadamente esta confusión no debate público e nas súas estratexias de comunicación. Os efectos concretos derivados da aparición de novas masas dependen das especies que as compoñen, da súa localización concreta e do papel que estes recursos cumbran dentro do sistema socioecolóxico

Protestas da cidadanía no Parlamento de Galicia (2012). (Fondo gráfico do Parlamento de Galicia)



no que se insiren. Polo tanto, cómpre mostrar cautela antes de louvar os incrementos de superficie cuberta por árbores sen considerar que tipo de formacións se crearon, cal é o seu papel ecolóxico e cal o seu papel social.

En calquera caso, as especiais características climáticas do Noroeste ibérico converten esta área nunha das máis produtivas de Europa. Desde inicios do século XX as políticas públicas foron orientadas en boa medida, aínda que con diferente grao de intensidade e lexitimidade, a fomentar a especialización desta parte de España como provedora de materia prima para a industria, mesmo para a industria que aínda non tiña sido creada pero pensaba implantarse no futuro. Un volume de cortas anual actualmente situado arredor de 10 millóns de metros cúbicos, que multiplica en máis de dez veces o de mediados do século pasado, e que supón ao redor do 50 %-60 % do volume total de cortas de toda España, pode axudarnos a medir o éxito alcanzado.

Resulta interesante observar, con todo, que a expansión da superficie arborada é realmente o resultado de tres procesos diferenciados: a utilización de diferentes especies de piñeiro como especie principal nas plantacións desde finais do século XIX ata case mediados do século XX, a substitución progresiva do piñeiro polo eucalipto durante a segunda metade do século XX e a expansión de masas arbóreas de orixe espontánea (habitualmente de especies frondosas distintas do eucalipto, raramente sometidas a tratamento silvícola nin aproveitamento sistemático) tamén na segunda metade do século XX. Na actualidade, aínda que as diferentes especies de piñeiro e outras coníferas aínda supoñen o principal grupo de especies por área ocupada, as especies do xénero *Eucalyptus* supéranas en volume de cortas desde mediados da década de 2000. De xeito rechamante, as masas de especies frondosas

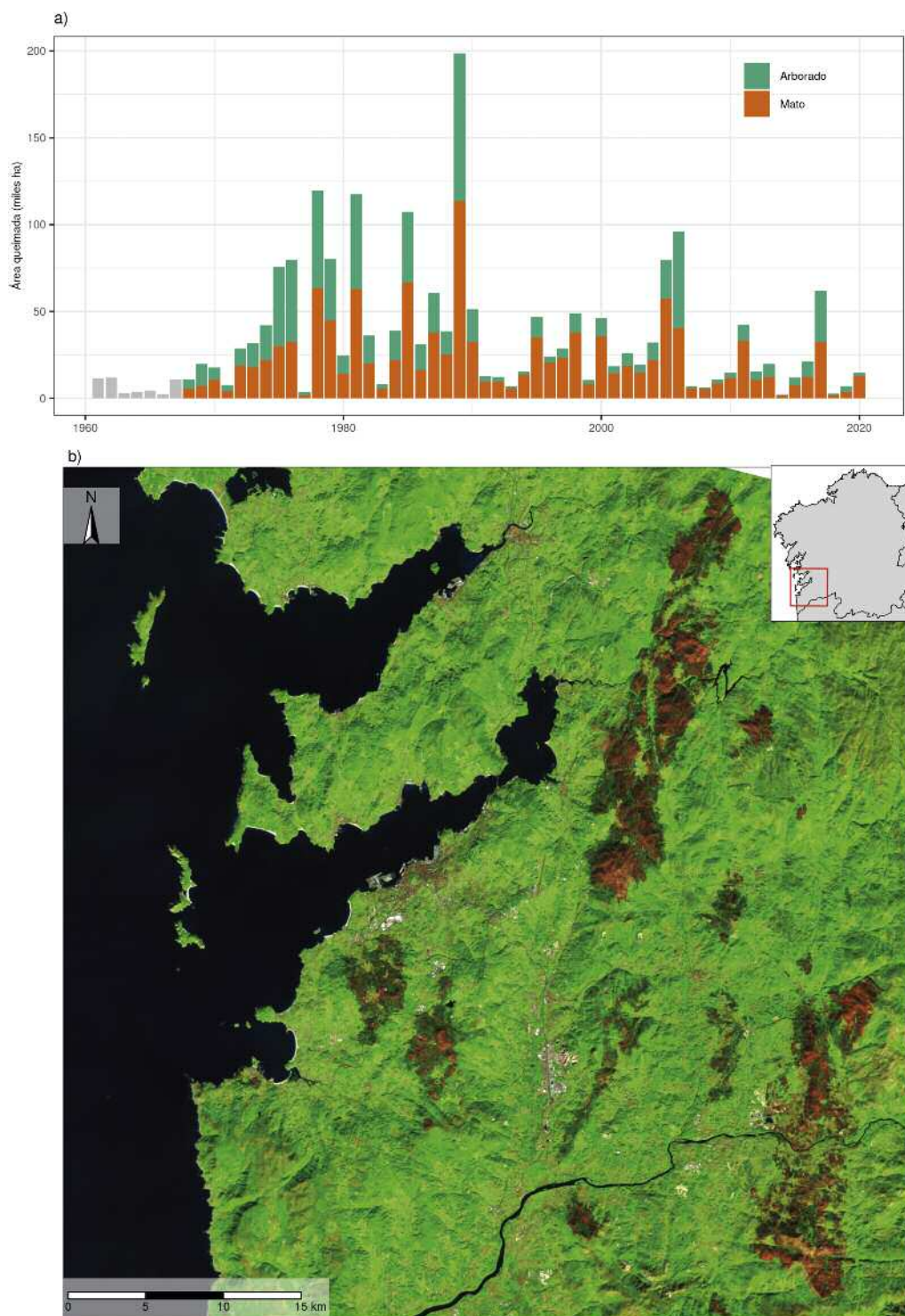
diferentes do eucalipto apenas supoñen un 3 % do volume de cortas total, a pesar de ocupar entre un cuarto e un terzo da área arborada total.

A expansión do eucalipto foi relativamente rápida: o Mapa forestal de España de 1966 estima arredor de 14.000 ha en Galicia, mentres que no momento actual ocupa arredor de 300.000 ha. Isto supón un incremento medio a razón de 5.000 ha por ano aproximadamente, aínda que os datos dispoñibles suxiren que o proceso se concentrou fundamentalmente na década de 1990 e que durante ese período o ritmo de expansión foi considerablemente superior. En canto ao tipo de superficies sobre as que se realizaron as plantacións deste grupo de especies, semella que se realizaron aproximadamente a partes iguais sobre áreas previamente non arboradas e sobre áreas anteriormente ocupadas por masas de coníferas, o que confirma a substitución progresiva dun grupo de especies por outro. Falamos aquí dun grupo de especies do xénero *Eucalyptus* porque varias delas foron obxecto de ensaios e plantacións experimentais, pero en calquera caso a utilizada de modo maioritario foi *Eucalyptus globulus*. Dado que esta especie é pouco tolerante ao frío intenso, as áreas que foi ocupando limitáronse esencialmente á franxa litoral, ata aproximadamente os 400-500 metros de altura sobre o nivel do mar. Só desde o inicio do século XXI, non obstante, *Eucalyptus nitens* comeza a ter unha forte presenza nas plantacións. Trátase, neste caso, dunha especie máis tolerante ao frío que permite ocupar áreas de interior que estaban vetadas a *E. globulus*, pero a súa utilización cada vez con máis frecuencia responde tamén en certa medida a un relativo esgotamento do modelo baseado en *E. globulus*, que comeza a mostrar problemas sanitarios —danos producidos por fungos e insectos defoliadores— con relativa frecuencia, incluso en localizacións que teoricamente forman parte da súa estación óptima.

No forte incremento do ritmo de expansión do arboredo na década de 1990 tivo que ter unha influencia significativa o programa de forestación de terras agrícolas auspiciado pola reforma da política agraria común da Unión Europea e, en particular, polas axudas á forestación asociadas ao Regulamento CE 2080/1992. Durante esa década, a superficie arborada aumentou a razón de arredor de 30.000 ha por ano (das cales arredor de 25.000 ha por ano de novas masas de eucalipto). Con todo, este efecto puido non ser directo, dado que as estatísticas de axudas á plantación non indican que se ofrecesen axudas para tanta superficie. Máis probablemente, este efecto estaría combinado coas medidas orientadas a reducir o número de explotacións e a produción total do sector, ou tamén as orientadas a incentivar o barbeito voluntario, a redución da carga gandeira e o retiro anticipado dos titulares de explotación, que permitiron destinar terras anteriormente utilizadas pola agricultura para outros fins, entre os que a plantación de especies forestais sería unha opción moi común.

A expansión da área arborada e a especialización en produción de madeira de uso industrial foi á vez motor e resultado da transformación do sistema agrario existente a primeiros e mediados do século XX. Non sería posible destinar a área actualmente ocupada por arboredo a este fin se non fora polo desacoplamento entre monte e espazo agrario e pola contracción do sector agrario e a súa especialización nun modelo de produción fortemente dependente de insumos do exterior na forma de alimento concentrado para o gando. A primeira permitiu que amplas áreas de monte, orixinalmente cubertas por mato, foran repoboadas. A segunda eliminou a necesidade de producir forraxe localmente e permite que sexan forestadas terras que ata hai poucos anos eran utilizadas para cultivos e prados. Con todo, cómpre recordar que este proceso non sempre foi pacífico. Desde finais do

Figura 2. Área afectada por incendios (a) e exemplo de grande incendio en 2017 (b)



Fonte: Estatísticas de incendios forestais (Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico) e imaxe Landsat 7 do día 28 de outubro de 2017 (US Geological Service).

século dezanove moitas das actuacións de repoboación da Administración forestal partiron da base de ignorar deliberadamente o carácter veciñal das superficies onde se actuaba, impedindo a utilización de grandes áreas de monte para pastoreo, e provocaron unha forte conflictividade cos veciños.

O risco de incendios

A expansión da superficie arborada que tivo lugar durante as últimas décadas foi acompañada dun incremento sostido do volume de biomasa presente sobre o terreo. No que respecta á biomasa arbórea, a comparación entre o primeiro e o cuarto Inventario forestal nacional (1974 e 2009, respectivamente) mostra como esta se duplicou durante ese período. O incremento do volume presente sobre o terreo pode ser un problema por canto supón unha maior acumulación de combustible e, polo tanto, pode dar lugar a incendios máis violentos cando estes se producen. Por outra parte, tamén é apreciable un incremento na continuidade dese combustible, que contribúe así mesmo á formación de incendios de grandes dimensións e dificulta os labores de extinción. Con todo, non é unicamente o arboredo o que supón un maior risco desde o punto de vista da acumulación de biomasa. A serie temporal da área queimada por incendios (Figura 2) mostra que o mato é a principal cuberta afectada na maioría dos anos, aínda que a superficie arborada cobre relevancia nos anos de maior incidencia.

A elevada dispersión da poboación no noso territorio engade ás consecuencias ambientais e económicas dos incendios unha dimensión de seguridade cidadá. Ao igual que noutras partes do sur de Europa, a progresiva expansión das áreas residenciais e das áreas forestais a custa do espazo cultivado fai que estas cheguen a estar en contacto con moita frecuencia. A área resultante de coexistencia entre o espazo forestal e o espazo arborado é o que a bibliografía denomina *interface urbano-forestal* (*wildland-urban interface*) e resulta de interese por dous motivos: en primeiro lugar, polo evidente problema de seguridade cidadá que leva consigo, dado que facilita que os incendios cheguen ata a mesma porta das casas e poña vidas e vivendas en perigo; en segundo lugar, tamén son focos evidentes de inicio dos incendios porque entre a nosa poboación é habitual o recurso ao lume como ferramenta para tratar de reducir o volume de biomasa (e polo tanto o risco) nestes espazos. Non son infrecuentes os incendios orixinados por unha mala elección do momento para facer unha queima ou por unha inadecuada xestión desta (deixar o lume desatendido, por exemplo), mesmo tratándose dun incumprimento da normativa existente.

A principal resposta institucional ao problema dos incendios forestais foi optar por un potente dispositivo de extinción, que por suposto precisa dun considerable orzamento anual. Como adiantamos na introdución deste texto, avaliar ata que punto esta elección foi exitosa excede o alcance deste texto. O que si podemos apreciar, non obstante, é que a área media afectada por incendios cada ano tende a reducirse e na maior parte dos últimos anos sitúase claramente por debaixo das 25.000 ha. Isto suxire que, efectivamente, o dispositivo de extinción é en gran medida exitoso. Pero as estatísticas recentes (figura 2) tamén suxiren que, pese a todo, a área queimada anual se aproxima ou supera as 50.000 ha cunha periodicidade de cinco-seis anos aproximadamente (no ano 2000, 2005, 2006, 2011 e 2017, por citar os últimos). Cando isto sucede, adoita estar asociado a un período de tempo especialmente seco e caloroso durante unhas poucas semanas e a uns poucos grandes incendios que suceden durante ese período. O que isto revela é que, aínda que poidamos asumir un

sistema de extinción particularmente eficiente (e custoso), é esperable que a combinación de varios fenómenos extremos supere a súa capacidade de resposta cada certo tempo; o último exemplo é o de 2017 (Figura 2b), cando se produciron arredor de 350 incendios só no período entre o 13 e o 15 de outubro. As tendencias observadas de cambio climático suxiren que debemos esperar períodos secos máis acusados e máis frecuentes e, polo tanto, episodios cada vez máis frecuentes de grandes incendios concentrados en poucos días do ano. Este é un problema compartido co conxunto do sur de Europa, pero débenos facer reflexionar sobre a pertinencia de confiar no dispositivo de extinción como a principal resposta a un problema que, en esencia, ten que ver co manexo do territorio.

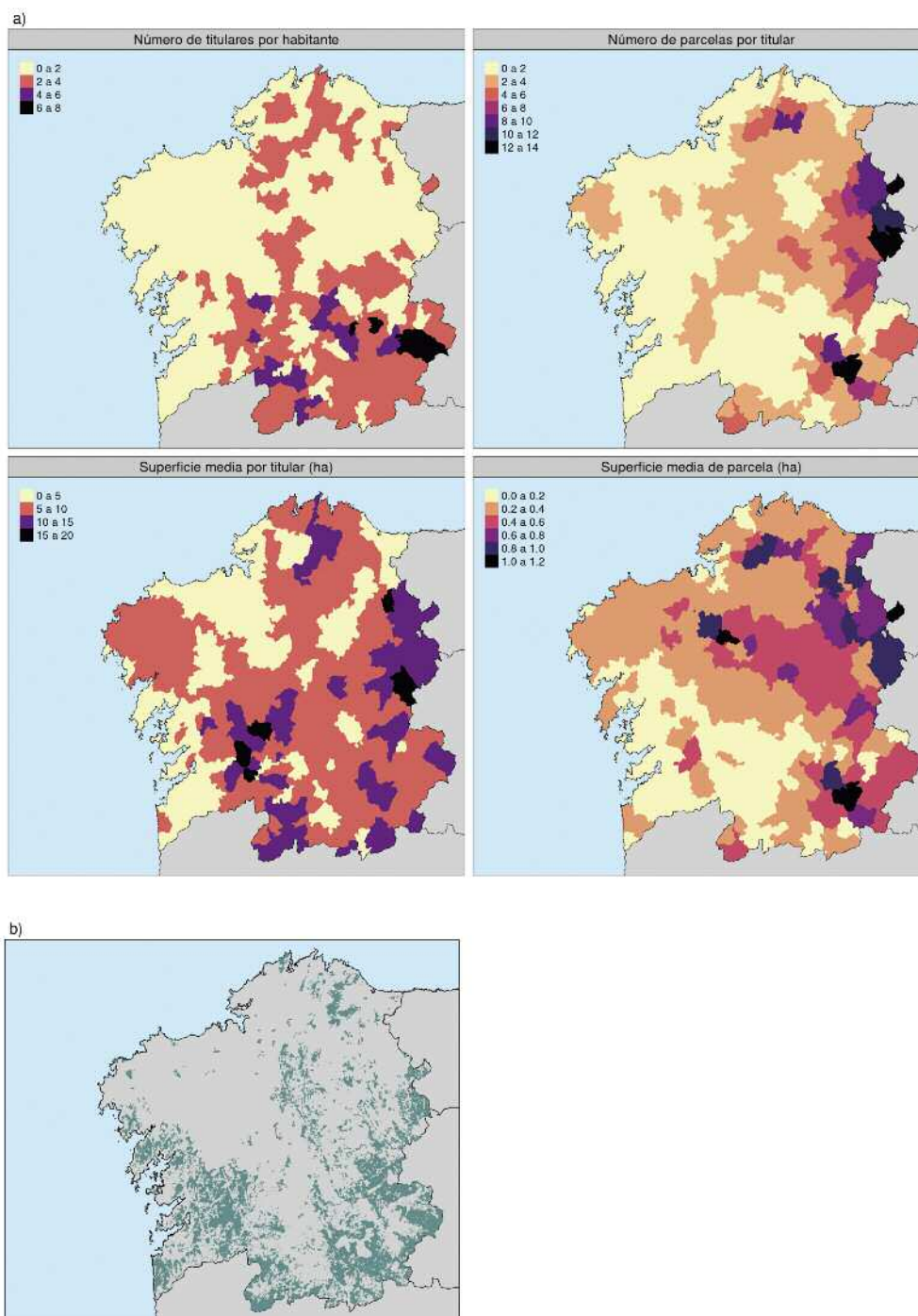
Efectivamente, as tramas asociadas a intereses madeireiros, urbanísticos ou outros similares son, en palabras da Fiscalía de Medio Ambiente de Galicia, mitos que deben ser desterrados, por máis que existan casos anecdóticos que expliquen eventos concretos. Tamén, probablemente, un enfoque que asocia incendios e delincuencia. A explicación é bastante máis simple: o risco de grandes incendios existe desde o momento en que o volume e a continuidade da biomasa presente sobre o terreo son moi elevados, nun contexto no que o uso do lume é frecuente para limitar, precisamente, esa extensión da biomasa (en Galicia comunícanse arredor de 350.000 queimas por ano e o número total é seguramente superior). En definitiva, a situación é a de quen vive nun almacén de pólvora e usa velas como método de iluminación. Fragmentar as grandes manchas de arboredo e mato existentes na paisaxe actual introducindo manchas de cultivos e prados para reducir a continuidade do combustible parece fundamental, pero require dunha planificación a escala territorial ou da paisaxe coa que non contamos hoxe en día. Tamén parece esencial potenciar as actividades de pastoreo extensivo para reducir a carga de biomasa tanto en áreas de mato como baixo arboredo. En calquera caso, ambas as actuacións precisan da conciliación entre o uso e a propiedade da terra, aspecto ao que dedicamos o seguinte apartado.

A propiedade

As transformacións sociais e económicas do último medio século mudaron substancialmente o modo no que utilizamos o territorio, pero as estruturas de propiedade sobre as que se asentaba o sistema agrario anterior non mudaron substancialmente (¿polo momento?). O campesiñado loitou durante moito tempo polo acceso á propiedade plena e conseguira, nos inicios do século XX, asentar un sistema de propiedade fortemente fragmentado que garantía á maioría das familias un mínimo de recursos produtivos. A actuación da Administración do Estado durante a maior parte do século XX, ao non recoñecer o carácter privado da propiedade veciñal, incentivou a repartición de parte destas propiedades en pequenas parcelas de monte. Na actualidade, só unha pequena parte da poboación ten actividades relacionadas co sector primario e só unha parte máis pequena aínda (arredor de 100.000 persoas) ten neste sector a súa principal fonte de ingresos, o que contrasta co feito de que unha boa parte da poboación é propietaria.

Cando afirmamos que a propiedade da terra está fragmentada, queremos dicir en realidade varias cousas diferentes. En primeiro lugar, a terra dispoñible repártese entre un gran número de propietarios. Se utilizamos o número de titulares catastrais como aproximación, as últimas estatísticas publicadas (2020) permiten estimar un total de 1,9 millóns de propietarios e propietarias. Aínda que este número inclúe tanto persoas físicas como xurídicas, parece razoable supoñer que as primeiras

Figura 3. Indicadores de fragmentación da propiedade a nivel municipal (a) e localización dos montes veciñais en man común (b)



Fontes: estadísticas catastrais (Dirección Xeral de Catastro, Ministerio de Facenda), Padrón municipal de habitantes (Instituto Nacional de Estadística), cartografía de MVMC (Xurado de MVMC de Galicia)

constitúen a maior parte do total e, en consecuencia, iso supón que arredor de dous de cada tres galegos e galegas son (somos) propietarios dunha porción de terra. Evidentemente esa é a razón de que a superficie media que lle tocaría a cada titular sexa reducida, aproximadamente de 1,5 ha. Por outra parte, non só a superficie que lle corresponde a cada propietario é pequena, senón que ademais está repartida en moitas parcelas. As mesmas estatísticas catastrais ás que nos referimos estiman que en Galicia existen arredor de 11 millóns de parcelas de terra rústica. A parcela media, polo tanto, ten unha superficie de 0,25 ha, e isto supón que o titular medio de 1,5 ha ten a súa propiedade repartida en arredor de seis parcelas.

A representación cartográfica destes indicadores (figura 3a) permite apreciar algúns matices relevantes. Por exemplo, que en moitos lugares de Galicia o número de titulares catastrais é maior que o de residentes. No caso da provincia de Ourense, esta relación é maior de dous a un en case todos os concellos. E o número medio de parcelas por titular é claramente maior de dez na Montaña oriental, ben que nestes casos a superficie media por titular crece e pode alcanzar máis de 10 ha. Non esquezamos, non obstante, que a propiedade veciñal tamén está incluída nestes datos, o que pode explicar facilmente esta última cuestión.

Precisamente, a propiedade veciñal en man común supón arredor de 656.000 ha de superficie total, repartidas en algo máis de 2.700 montes, cunha dimensión media superior a 200 ha (Figura 3). En franco contraste coa propiedade individual, a maioría dos montes veciñais si teñen unha dimensión suficiente para propoñer iniciativas de xestión con viabilidade económica. O seu carácter colectivo fai máis fácil que os obxectivos de xestión contemplan unha visión a medio e longo prazo. Pero, en moitos casos, as características de solo e clima nestas propiedades permiten unicamente aproveitamentos de carácter pouco intensivo (como o pastoreo extensivo), ou ben as comunidades non contan con xente nova ou con suficiente tempo dispoñible para asumir as responsabilidades de xestión. Sen un apoio decidido da Administración pública, non parece que a propiedade veciñal poida acadar os resultados dos que potencialmente é capaz. Algunhas medidas simples, pero que requiren constancia no tempo, inclúen a mellora dos deslindes destas propiedades. Existen cando menos tres razóns que poden servir para xustificar a necesidade de apoio público: a súa función social, que vai máis alá da provisión de bens e servizos, e que permite vertebrar boa parte da vida social das áreas rurais; a súa importancia territorial (un quinto da superficie total da comunidade); e a súa vinculación, en moitos casos, con espazos de interese para a conservación da natureza.

A combinación entre un elevado grao de fragmentación, a desconexión do sector primario da maior parte de propietarios e mesmo o traslado do seu lugar de residencia habitual dificultan o funcionamento do mercado de terras rústicas. Aínda así, cada ano rexístranse arredor de 40.000 operacións de compravenda sobre algo máis de 10.000 ha de terra, concentradas fundamentalmente nas áreas onde a densidade de explotacións agropecuarias é maior e os titulares de explotación son máis novos (Corbelle Rico et al., 2016). As explotacións teñen sido activas á hora de incrementar a súa dimensión pola vía da compra e o arrendamento. As que chegaron a maior dimensión, de feito, recorren ao arrendamento con máis frecuencia que as de menor tamaño, aínda que tenden a consolidar a maior parte da súa base territorial pola vía da compra. Un instrumento innovador como o Banco de Terras de Galicia, posto en marcha en 2007, podería facilitar considerablemente o redimensionamento das explotacións. Que hai demanda por parte do sector evidénciase polo feito de que arre-

dor de dous terzos da terra efectivamente ofertada por este organismo está actualmente arrendada. O aspecto realmente pendente é mobilizar a oferta por parte de propietarios privados, dado que arredor do 80 % da área ofertada actualmente é propiedade da Administración.

Igualmente, a estrutura da propiedade actúa como principal condicionante do sector forestal. O tamaño medio das parcelas de propiedade privada individual non permite ningún tipo de xestión distinto do modelo produtivista e de baixo nivel de manexo que caracteriza as masas de crecemento rápido. Algunhas das propostas orientadas a superar esta limitación sitúan o fomento do asociacionismo entre propietarios, pero o éxito ten sido ata o momento bastante limitado. De feito, debido ao elevado grao de fragmentación, a miúdo a asociación de decenas de propietarios non garante a formación de unidades de xestión continuas, sen propiedades de terceiros enclavadas no seu interior. Só instrumentos legais que permitan superar os bloqueos derivados da propiedade individual facilitarán unha xestión do territorio coherente con modelos de xestión forestal diversos e de maior valor engadido e unha planificación a escala da paisaxe que limite a continuidade da biomasa e reduza o risco de grandes incendios. Cómpre ser audaces e innovadores.

Para saber máis

- Bouhier, A. (2001). *Galicia: ensaio xeográfico de análise e interpretación dun vello complexo agrario*. Biblioteca de clásicos agrarios galegos/Consellería de Agricultura, Gandería e Política Agroalimentaria/Caixanova.
- Corbelle Rico, E., et al (2016). *Un enorme bazar. O mercado de terras en Galicia*. Universidade de Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico.
- González de Molina, M., Soto Fernández, D., Guzmán Casado, G. I., Infante-Amate, J., Aguilera Fernández, E., Vila Traver, J. e García Ruiz, R. (2019). *Historia de la agricultura española desde una perspectiva biofísica, 1900-2010*. Ministerio de Agricultura, Pesca e Alimentación.
- Frei, T., Derks, J., Fernández-Blanco, C. R. e Winkel, G. (2020). Narrating abandoned land: Perceptions of natural forest regrowth in Southwestern Europe. *Land Use Policy*, 99.
- Rittel, H. e Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.

11

A POBOACIÓN GALEGA: PRESENTE E PERSPECTIVAS



Antía Pérez-Caramés

Profesora contratada doutora de Socioloxía
Universidade da Coruña-Grupo ESOMI

A POBOACIÓN GALEGA: PRESENTE E PERSPECTIVAS

Introdución

As profundas mudanzas de tipo social e económico que ten vivido Galicia nos últimos anos ou mesmo décadas non poderían explicarse sen atender á dimensión demográfica, ou sexa, sen dar conta do que aconteceu na estrutura por sexo e idades da poboación e amosar como estes cambios responden á dinámica seguida pola evolución dos nacementos, os falecementos e os movementos migratorios. Ambos os aspectos da realidade, o socioeconómico e o demográfico, están inextricablemente ligados un co outro, en tanto unha determinada situación demográfica non é máis que o resultado sedimentado da resposta social fronte á morte; das decisións, tamén sociais, de ter unha descendencia máis ou menos numerosa e a idades máis ou menos tardías; e tamén de optar por residir fóra de Galicia ou vir vivir a ela. Neste senso, parecera que a demografía é consecuencia do que acontece noutras esferas da realidade, principalmente as que atinxe á sociedade e á economía, e, sendo isto certo, non deixa de selo tamén que a demografía ofrece tamén unhas condicións de partida para que determinados procesos sociais e económicos poidan ou non producirse. Por só poñer un exemplo, aínda que habería moitos, o tamaño da forza laboral ten relación co carácter máis ou menos numeroso das cohortes que entran nas idades economicamente activas. Neste senso, o elemento demográfico actúa como unha condicionante socioeconómica, aínda que non necesariamente teña por que constituír unha limitación.

É baixo esta perspectiva que me propoño achegarme á análise da estrutura e dinámica da poboación galega para presentar un estudo das principais transformacións que se teñen rexistrado na demografía do país desde mediados do pasado século. Sete décadas, as que median entre 1950 e 2020, son un período de tempo suficientemente extenso como para dar conta de certas mudanzas significativas como o envellecemento da poboación, os vaivéns da fecundidade, o incremento na esperanza de vida ou o papel das migracións no cambio demográfico. Un período tan amplo permite tamén recoñecer o carácter demorado dos fenómenos que acontecen nas poboacións e que precisan dunha perspectiva temporal o suficientemente ampla como para seren correctamente identificados nas súas implicacións. Un período extenso tamén para decatármonos da existencia do que se coñece como inercia demográfica, isto é, unha forza que empurra certos procesos nunha determinada dirección con independencia de que o vento xa non estea a soprar nesa mesma dirección. Só isto nos permitirá comprender o carácter inevitable e, xa que logo, irreversible do envellecemento da poboación, pero tamén a comprometida recuperación dunha fecundidade que se mantén en niveis moi baixos, ou o crecemento sostido da esperanza de vida ao nacer. Unha ollada como esta é a que nos facilitará ex-

pandir a mirada no horizonte do futuro proxectado demograficamente e ver que tamaño e características poboacionais nos agardan nos anos que virán, o que tamén será obxecto de análise nesta achega.

Así pois, nas páxinas que seguen preséntase, en primeiro termo, unha descrición da estrutura da poboación galega desde 1950 ata a actualidade, sinalando as súas principais características canto á súa distribución por sexo e idade e prestando unha particular atención ao que se considera o fenómeno máis relevante que afecta á estrutura poboacional: o envellecemento demográfico. A continuación, pasarei a expoñer a compoñente dinámica da poboación, isto é, a evolución temporal seguida polas tres principais variables demográficas: a natalidade, a mortalidade e os movementos migratorios. Do volume que adquiran en distintos momentos do tempo nacementos, defuncións, inmigracións e emigracións dependerá que a poboación creza ou decreza en número de habitantes e tamén a intensidade deste crecemento ou devalo poboacional. Nun terceiro momento achegareime aos resultados das proxeccións de poboación que realizan os organismos oficiais de produción de información estatística para presentar unha ollada ao futuro próximo da poboación. Cal será o número de habitantes de Galicia de aquí a tres lustros e cales serán as principais características, estruturais e dinámicas, da poboación galega nos anos que virán constituirán os eixos da análise neste apartado. O capítulo pecha cunha síntese e unhas reflexións finais.

A estrutura da poboación galega: presente e pasado recente

No ano 1950, isto é, hai máis de sete décadas, a poboación galega contaba, aproximadamente, con algo menos de 2.700.000 persoas. Na actualidade, o noso número de habitantes é practicamente idéntico. É dicir, o noso tamaño poboacional mantívose estable nun contexto xeral, como o español, en que se produciu un considerable incremento da poboación, derivado, nun primeiro momento, dos fluxos migratorios internos, á súa vez produto das preferencias territoriais das políticas de desenvolvemento franquistas, e, máis recentemente, polo empuxe das migracións internacionais, que reproduciron pautas de asentamento acordes coas zonas de maior auxe económico. Así é que se explica que, pese á invariabilidade do tamaño poboacional galego, a súa representatividade sobre o total da poboación española se ten reducido considerablemente entre 1950 e 2020. Concretamente, Galicia tiña un peso de case o 10 % do total de habitantes en España en 1950, mentres que no ano 2020 esa proporción é de case a metade, dun 5,7 %. Galicia queda entón á marxe dos principais procesos de transformación social e económica que se dan noutros territorios do Estado e que teñen fortes implicacións demográficas, que se plasman nun incremento sostido do volume de habitantes. Con todo, isto non implica un devalo poboacional, nin unha perda de residentes, senón, en todo caso, un estancamento.

Agora ben, se o número de habitantes non ten variado significativamente, o que si ten mudado son outros elementos estruturais da demografía galega. Se cadra, un dos máis obvios e no que, por razóns de extensión desta achega, non abundaremos nel, é a distribución da poboación no territorio. Ao longo proceso de éxodo do contorno rural ao urbano habería que engadir o progresivo reforzamento poboacional das localidades situadas ao longo do denominado Eixo Atlántico, dando lugar a unha distribución da poboación no territorio radicalmente diferente da que se apreciaba no país a mediados do século XX e que incide no seu carácter eminentemente urbano.

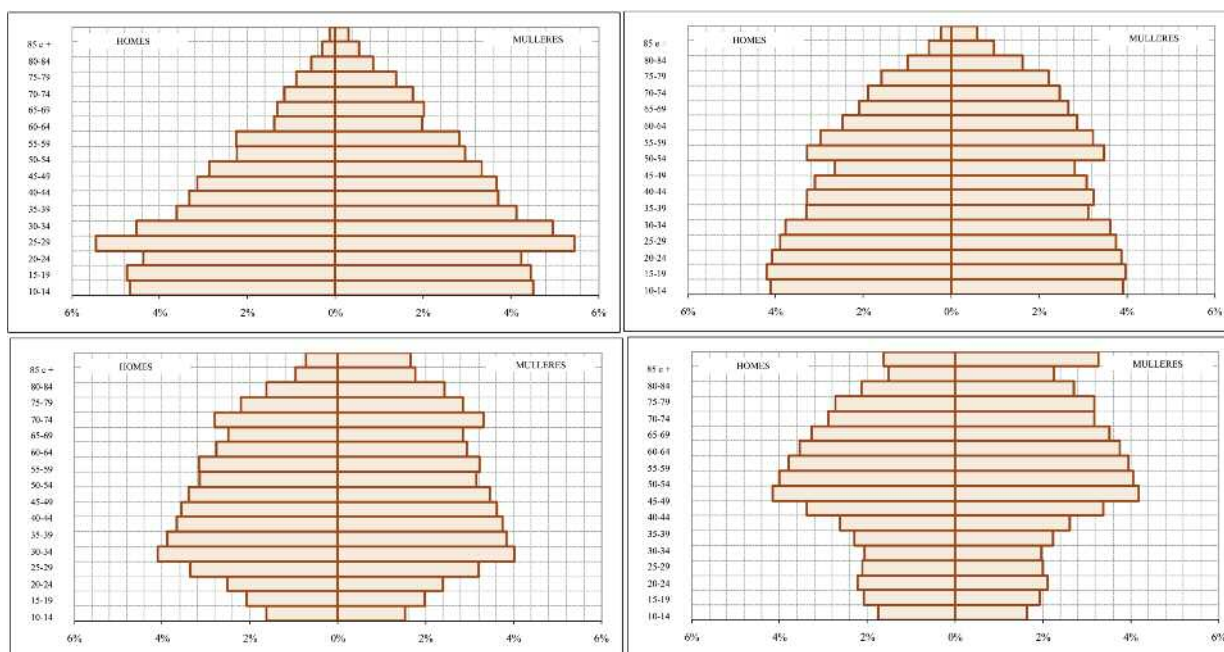
Outra das grandes transformacións da sociedade galega en termos demográficos nos últimos setenta anos é a que ten que ver con outra repartición, a da poboación por idades. Aquí resulta inevitable falar do proceso de envellecemento demográfico, entendido como o incremento do número e proporción das persoas maiores sobre o total de habitantes. Aínda partindo de que a significación social das idades tamén ten mudado considerablemente entre os extremos temporais que estamos a comparar (1950 e 2020), resulta innegable que a poboación galega se concentra en cada vez maior número en idades máis avanzadas, o que é consecuencia, principalmente, da grande expansión da lonxevidade humana ata límites etarios practicamente insospeitados. Por dar unha imaxe numérica do que estamos a falar, a Galicia da década de 1950 contaba cunha proporción de menores de 15 anos que era o 27 % da poboación, isto é, que unha de cada catro persoas era nova. No ano 2020 esa proporción reduciuse ata o 12 %, o que supón que pouco máis dunha persoa de cada dez se atopa nese tramo de idades máis novas. En paralelo, o número e peso das persoas de 65 e máis anos medrou notablemente. En 1950 eran unhas escasas 200.000 persoas as que chegaban ou mesmo superaban esta barreira de idade, arredor dun 8% do total de habitantes. Na actualidade o seu número triplicouse e a súa representación sobre o conxunto da poboación supón máis dun 25 %. En síntese, pódese falar de que existe unha inversión nas partes superior e inferior da pirámide galega: a mesma proporción de menores de 15 en 1950 atopámola hoxe en día entre as persoas de máis de 65.

E se botamos unha ollada a indicadores do que se chama o sobreavellamento da poboación, ou sexa, o crecemento do número e proporción das persoas máis maiores entre as maiores, podemos comprobar a magnitude que adquiriu este fenómeno nas últimas décadas. En 1950 as persoas de 85 ou máis anos estaban presentes de maneira testemuñal na poboación galega, pois apenas chegaban ás 11.000, mentres que na actualidade son máis de 130.000.

Unha medida que resume ben o que aconteceu coa distribución por idades da poboación galega entre 1950 e 2020 é a idade media, definida como o valor que representa a media de idades das persoas residentes nun momento dado en Galicia. Esta pasa dos 30,6 anos de 1950 ata os 47,5 en 2020, isto é, a idade media da poboación reflicte un envellecemento duns dezasete anos de idade. A síntese das tendencias dos diversos factores demográficos cristaliza na pirámide de poboación, da que aquí se mostra a súa evolución nos últimos setenta anos.

Da comparación da imaxe gráfica das catro pirámides aquí representadas compróbese rapidamente a mudanza morfolóxica experimentada pola poboación galega: a galega de 1950 é unha poboación eminentemente nova, aínda que xa se aprecian os efectos da contracción da fecundidade durante a posguerra. O corolario desta xuventude é precisamente que existe moi pouca xente que chega a vella, de modo que as capas superiores das idades están escasamente nutridas. A forma triangular da pirámide reflicte, pois, unha poboación que aínda non recolleu os principais efectos da primeira transición demográfica: unha lonxevidade expandida e unha fecundidade contida. Dúas décadas despois, en 1970, a forma da pirámide xa é drasticamente distinta. As capas inferiores amosan claros signos de rectangularización a consecuencia do mantemento dunha fecundidade contraída e obsérvase tamén un engrosamento da parte superior da pirámide, froito do incremento da esperanza de vida. A forma que debuxa a poboación tras trinta anos, no ano 2000, xa é claramente característica dunha sociedade postransicional. As cohortes máis numerosas corresponden á poboación activa nova, pois a extrema redución da natalidade a partir da década dos oitenta, xeneralizada en toda España, min-

Gráficos 1 a 4. Pirámides da poboación galega nos anos 1950, 1980, 2000 e 2020



Fonte: Elaboración propia. Censos de poboación de 1950, 1960, 1970, 1981 e 1991. Padrón continuo de habitantes, 1996-2020. Instituto Nacional de Estatística (INE). Instituto Galego de Estatística

guou considerablemente as xeracións que, inaugurado o século XXI, están por baixo da vintena de anos. Os diversos grupos quinquenais que se sitúan nas capas por riba dos 65 anos de idade representan unha cada vez maior porción da poboación. Ademais, advírtese xa, de maneira significativa, o impacto do fenómeno coñecido como «feminización da vellez»¹, que explica como, a raíz da maior supervivencia feminina ata idades máis avanzadas, a composición da poboación maior por sexo está desequilibrada en favor dunha considerablemente maior presenza feminina, que se incrementa por demais a medida que se ascende na vellez.

En síntese, a principal gran transformación que ten a ver coa estrutura da poboación galega é a relacionada coas consecuencias da primeira transición demográfica, isto é, do paso dun réxime demográfico antigo a un moderno no que o equilibrio da poboación se sostén sobre a base dunhas taxas de natalidade e mortalidade reducidas, o que supón, inexorablemente, o envellecemento da poboación.

A respecto deste proceso de envellecemento da poboación cómpre facer dous apuntamentos. En primeiro lugar, este concepto asóciase a un conxunto de indicadores, como os que acabo de presentar, que se calculan concibindo a vellez en termos demográficos como a superación dunha determinada barreira etaria, a dos 65 anos, barreira que se considera practicamente inamovible desde que se comeza a falar do proceso de envellecemento da poboación. Agora ben, é evidente que o incremento da lonxevidade humana que opera durante boa parte do século XX e ata a actualidade fai que non sexa equiparable a vellez dos anos cincuenta con respecto á vellez actual, polo que existe xa unha corrente en demografía que defende a utilización de indicadores baseados no concepto de idade equi-

¹ Este proceso ten sido abordado extensamente para o caso galego en traballos como os do xeógrafo da Universidade de Santiago de Compostela Julio Hernández Borge (Hernández Borge, 2008).

valente, isto é, considerando unha barreira móbil para a definición da vellez en función da esperanza de vida restante nun momento dado².

En segundo lugar, e relacionado co que acabo de comentar, o envellecemento da poboación tense interpretado dunha maneira profundamente pesimista, ao térense, en certo modo, trasladado as características asociadas á vellez humana como unha certa febleza e decadencia, ao envellecemento das poboacións; e así enténdese o envellecemento como un proceso debilitante da sociedade, orixe de moitos males e que debe ser revertido a toda custa. Da análise realizada ata o de agora sobre o cambio na estrutura por idades da poboación galega, podemos facilmente entrever como esta imaxe é falaz, pois o envellecemento da poboación é a consecuencia ineludible dun dos procesos de maior éxito social da humanidade: a derrota de causas de morte, como as vencelladas aos procesos de parto, que impedían a capas numerosísimas da sociedade alcanzar a idade adulta. O envellecemento demográfico é, pois, un potente indicador dun dos maiores logros sociais.

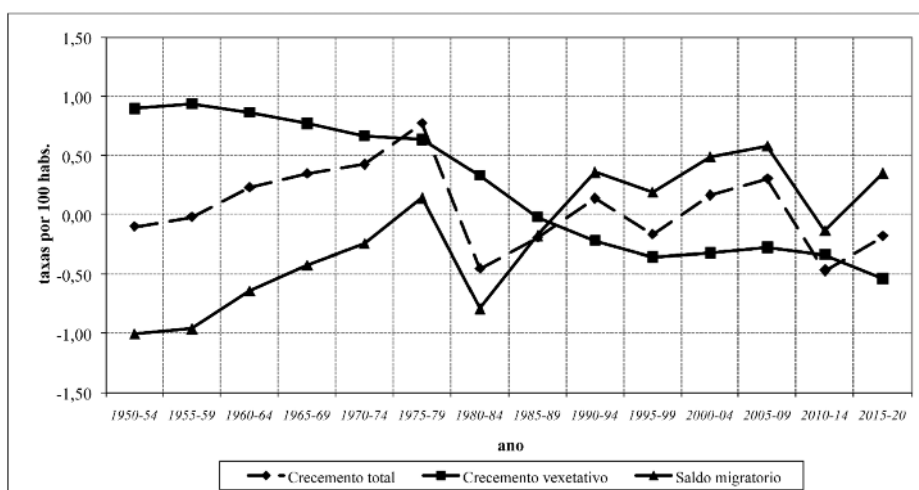
A evolución da poboación galega: presente e pasado recente

No apartado previo comprobamos como, aínda que o tamaño poboacional de Galicia apenas variou nas últimas sete décadas, si se rexistraron profundas transformacións socioestruturais na demografía galega. Se queremos dar conta destes cambios temos que acudir á análise dos factores da dinámica demográfica, isto é, á evolución tanto dos elementos que inciden no crecemento natural (nacementos e defuncións e, polo tanto, natalidade, fecundidade e mortalidade) como daqueles relacionados co crecemento migratorio, é dicir, co asentamento de novas persoas residentes no territorio e tamén coa partida de habitantes cara a outros lugares. No seguinte gráfico recóllese a evolución das taxas de crecemento da poboación (total, natural e migratorio) entre os anos 1950 e 2020. Pódese ver como a taxa de crecemento vexetativo experimenta unha tendencia decrecente ao longo de todo o período e considerablemente máis acusada entre mediados dos setenta e comezos dos noventa, momento a partir do cal comeza unha relativa estabilización da taxa en valores ao redor de -0,3 %. A tendencia da taxa de saldo migratorio é negativa ata os anos noventa, en que comeza a situarse en valores positivos, salvo entre os anos 2008-2014, en que o impacto da nova vaga de emigración se deixa sentir na diferenza entre inmigrantes e emigrantes. Deste xeito, os movementos migratorios convértense nun importante factor moderador do impacto do crecemento natural na dinámica demográfica de Galicia, permitindo unha certa estabilidade no número de habitantes, alternando, pois, lixeiras perdas e ganancias, nun vaivén de intensidade mínima.

A dinámica do crecemento vexetativo ou natural explícase polas flutuacións que rexistran os números de nacementos e defuncións, polo que é imprescindible a mención ás tendencias de fecundidade e mortalidade. No caso da primeira, o número medio de fillos/as por muller, que soe expresarse a través do índice sintético de fecundidade (ISF), ten unha tendencia á baixa desde a década dos 1950. Neste momento partíase dun número (2,56) que estaba por riba do que se coñece como medida de remuda xeracional (e que habitualmente se sitúa nun valor de 2,1 fillos/as por muller), pero que xa daba sinais dunha importante contracción no tamaño da descendencia en décadas previas. Nas tres décadas que seguen a 1950 prodúcese unha contracción deste indicador, alcanzándose o resultado de 2 criaturas por cada muller en 1980, de maneira que o denominado *baby boom* tivo un efecto moi cativo en Galicia, practicamente concentrado no lustro que media entre mediados dos

² Este concepto de idade equivalente parte das interpretacións críticas do envellecemento demográfico realizadas, entre outras achegas, polo demógrafo histórico Patrice Bourdelais (1993), que teñen sido brillantemente incorporadas ao pensamento demográfico español da man de obras de Julio Pérez Díaz (2003). A nivel empírico, o concepto de idade equivalente tense empregado recentemente en publicacións e informes sobre a situación demográfica española e das diversas comunidades autónomas, entre as que sobresaen a levada a cabo por Amand Blanes e Anna Cabré (2005) e a de Jeroen Spiker (2021).

Gráfico 5. Evolución das taxas de crecemento total, vexetativo e migratorio (en %) da poboación galega entre 1950 e 2020

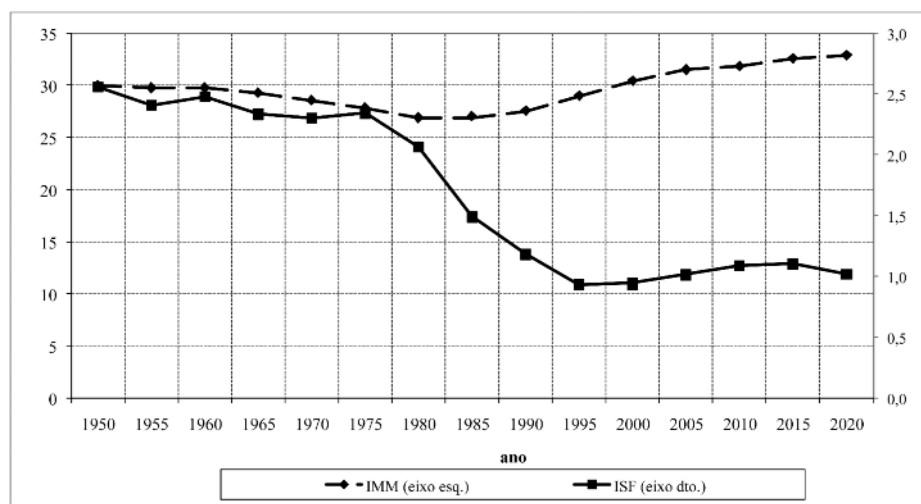


Fonte: Elaboración propia. Censos de poboación de 1950, 1960, 1970, 1981 e 1991. Padrón continuo de habitantes 1996-2020. Movemento natural da poboación, varios anos. Instituto Nacional de Estatística (INE). Instituto Galego de Estatística (IGE).

anos cincuenta e comezos dos sesenta, o que é debido tanto á importancia da emigración nestas datas como ao feito, non menos relevante, de que xa se viña tentando reducir o tamaño medio das familias desde algúns anos antes polo menos. Deste xeito, nos anos oitenta, en que se produce a maior redución da fecundidade en Galicia, en España e en boa parte dos países da Europa occidental as xeracións de mulleres galegas que integran as idades fértiles están xa minguadas, debido ao efecto conxunto da emigración e da caída da fecundidade en anos previos. Só así se entende que a baixada do número de fillos/as por muller dese como resultado, en pouco máis de quince anos (entre 1980 e 1995), un índice por debaixo de 1 (0,93 en 1995, concretamente). Este será o valor máis baixo que rexistre a serie temporal das sete últimas décadas. A partir de 1995 a tendencia é cara a unha certa estabilización do índice en valores reducidos, que practicamente non superan a media de 1 criatura por muller en ningún momento, polo que semella que o proceso de declive da fecundidade se detivo a mediados dos noventa e o que se dá agora é un mantemento da fecundidade arredor de valores extremadamente reducidos.

O proceso de contracción do tamaño medio das familias coincide, desde a década dos oitenta, co incremento da idade media da maternidade. Desta maneira, se entre 1950 e 1980 a idade media á que se tiñan os fillos e fillas se reduciu desde os 30 anos de 1950 ata os 27 de 1980, a tendencia a partir deste momento é alcista, alcanzándose o valor de 1950 no cambio de século e manténdose o incremento ata o valor máximo alcanzado, xa preto dos 33 anos, en 2020.

Gráfico 6. Evolución do ISF e da idade media á maternidade en Galicia entre 1950 e 2020



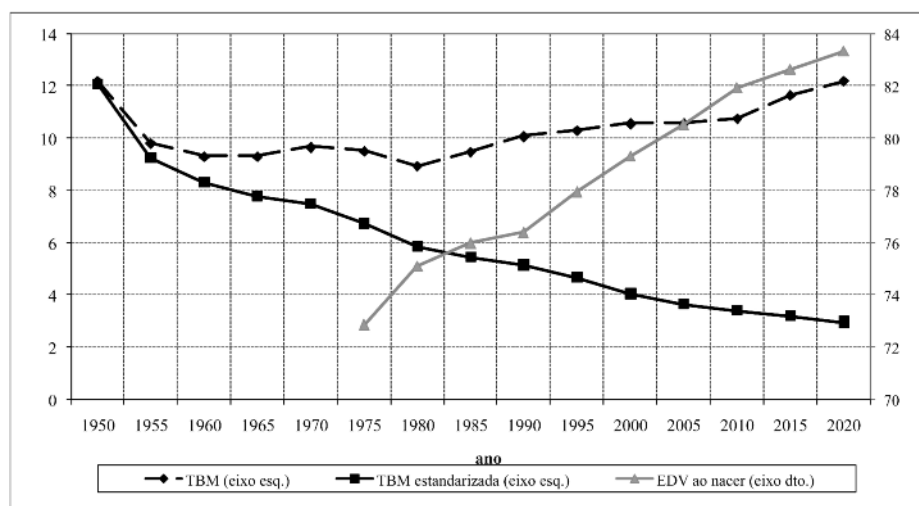
Fonte: Elaboración propia. Censos de poboación de 1950, 1960, 1970, 1981 e 1991. Padrón continuo de habitantes 1996-2020. Movemento natural da poboación, 1950-2020. Indicadores demográficos básicos, varios anos. Instituto Nacional de Estatística (INE). Instituto Galego de Estatística (IGE).

Se botamos un ollo agora ao que acontece coa mortalidade, vemos unha consecuencia relativamente paradoxal do envellecemento demográfico. Nunha poboación que se mantén relativamente invariante en número de habitantes, o número de defuncións aumenta ao longo do tempo, e así o fai tamén a taxa bruta de mortalidade (TBM³), o que só pode explicarse pola maior presenza na poboación das persoas de idades máis avanzadas, causando así un incremento do número de mortes. Obviamente, isto non supón que a sociedade galega actual estea en peores condicións para enfrontarse á morte, senón máis ben todo o contrario. O incremento da esperanza de vida fai medrar o tamaño das xeracións de idades elevadas, o que, á súa vez, é causa dun incremento do número total de falecementos que se rexistran. Dous indicadores que permiten observar que realmente o progreso na loita contra a morte son, por unha banda, a taxa bruta de mortalidade estandarizada, que amosa a evolución da intensidade á morte de non ter habido cambios estruturais na poboación (como o que introduce o envellecemento da poboación) e, por outra, a esperanza de vida ao nacer, que refire o número estimado de anos de vida que acadaría unha xeración en función das tendencias da mortalidade observada no momento.

De acordo coa evolución de ambos os indicadores, que recolleemos no Gráfico 7, a intensidade á morte que habería de contar cunha estrutura da poboación non envellecida (medida a través da TBM estandarizada) amosa un descenso continuo ao longo de todo o período de análise, sendo particularmente pronunciada a súa caída desde mediados dos anos oitenta. En paralelo, a esperanza de vida rexistra un progreso notable desde que dispoñemos de datos, a mediados da década dos setenta, ata quedar preto dos 84 anos de media en 2020.

³ A TBM interprétase como o número de defuncións por cada mil habitantes.

Gráfico 7. Evolución da TBM, a TBM estandarizada e a esperanza de vida ao nacer en Galicia entre os anos 1950 e 2020

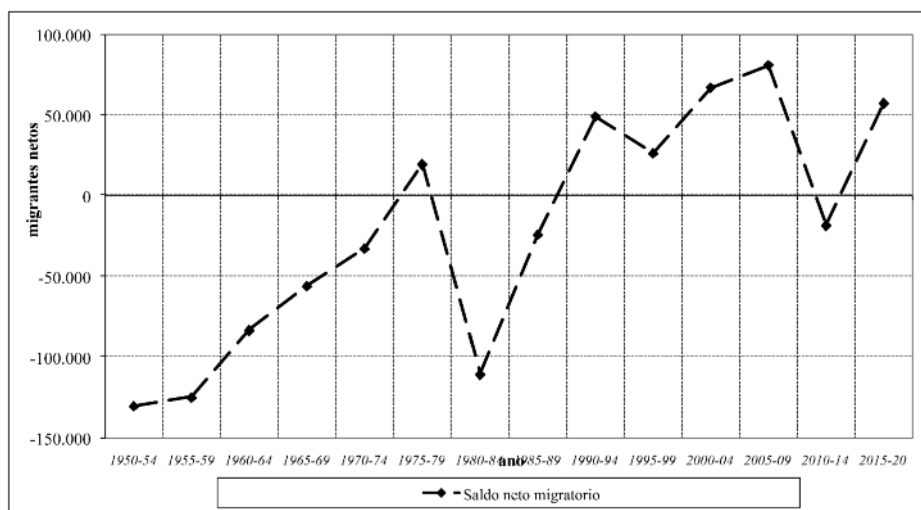


Fonte: Elaboración propia. Censos de poboación de 1950, 1960, 1970, 1981 e 1991. Padrón continuo de habitantes 1996-2020. Movemento natural da poboación, 1950-2020. Indicadores demográficos básicos, varios anos. Instituto Nacional de Estadística (INE). Instituto Galego de Estatística (IGE)

A combinación dunha natalidade en descenso cunha mortalidade á alza dado o nivel de envellecemento que rexistra a poboación galega dá como resultado un crecemento natural de signo negativo. Porén, para ter unha imaxe completa da dinámica poboacional é preciso prestar atención á outra compoñente do cambio demográfico: o saldo migratorio, isto é, á diferenza entre o volume de inmigrantes que se asentan en Galicia e o número de emigrantes que parten dela. De acordo coa información recollida no Gráfico 8, a evolución do saldo migratorio en Galicia desde mediados do pasado século ten dous claros momentos. Durante as catro décadas que median entre 1950 e 1990 o saldo migratorio é claramente negativo e cun elevado volume de perda de efectivos poboacionais derivado dos intercambios migratorios co resto de España e co estranxeiro. Neste período prodúcese unha perda de máis de medio millón de persoas pola diferenza entre chegadas e saídas. Estes datos explícanse polo fluxo migratorio cara a outros países europeos (Alemaña, Suíza, Francia, Holanda, Reino Unido..., entre outros) tras a II Guerra Mundial, que a crise do petróleo de 1973 frea só de maneira temporal (unicamente no período 1975-1979 se rexistra un débil saldo positivo de algo menos de 20.000 efectivos). O verdadeiro punto de inflexión desta vaga migratoria intraeuropea prodúcese a comezos dos noventa, momento no que as saídas do país se estancan en volumes relativamente baixos, de maneira que son compensadas pola migración de retorno, tanto da emigración americana como, sobre todo, da europea, e por unha incipiente inmigración internacional. Esta tendencia acentuarase nos anos que seguirán a partir dos noventa, iso si, incrementándose a compoñente de inmigración estranxeira e reducíndose o peso do retorno nas chegadas a Galicia. A Gran Recesión de 2008 marca o inicio dunha nova vaga de emigración (tamén, principalmente, a destinos europeos, aínda que cunha importante participación do retorno de inmigrantes asentados en Galicia). Isto

leva o saldo migratorio, unha vez máis, a valores negativos. Porén, a recuperación do indicador é relativamente rápida, xa que, a partir de 2015, a achega poboacional dos movementos migratorios volve ser positiva. De feito, e exceptuando o período de impacto da recesión nos movementos poboacionais, as migracións constitúen a día de hoxe en Galicia o principal elemento que mantén o tamaño poboacional nun volume estable.

Gráfico 8. Evolución do saldo neto migratorio en Galicia entre os anos 1950 e 2020



Fonte: Elaboración propia (método indirecto de estimación do saldo migratorio). Censos de poboación de 1950, 1960, 1970, 1981 e 1991. Padrón continuo de habitantes 1996-2020. Movemento natural da poboación, 1950-2020. Instituto Nacional de Estatística (INE). Instituto Galego de Estatística (IGE)

⁴ O concepto de «moi baixa fecundidade» foi proposto polos demógrafos Hans-Peter Kohler, Francesco C. Billari e José Antonio Ortega (2002) para caracterizar a fecundidade que se mantén en niveis inferiores a 1,3 fillos/as por muller. Este termo foi empregado para describir o que aconteceu coa fecundidade postransicional en Europa e, especialmente, en países do sur europeo como Italia ou España. Para unha maior explicación sobre as causas e implicacións deste fenómeno en España en xeral pode consultarse o capítulo a cargo de Teresa Castro et al (2002).

Ao longo deste apartado expuxen brevemente a dinámica da poboación galega nos últimos setenta anos, ou sexa, entre mediados do século XX e as dúas primeiras décadas do XXI, sete decenios nos que a poboación galega, pese a manterse máis ou menos invariable no número de persoas que a integran, mudou profundamente na súa dinámica demográfica. A esperanza de vida acadou límites insospeitados, superando, en ambos os sexos, os 80 anos de idade e permitindo, deste modo, que as novas xeracións atinxan, en cada vez maior número, idades máis avanzadas. A natalidade, pola súa banda, reduciuse considerablemente, especialmente desde os anos oitenta, nunha tendencia asimilable á que acontece noutras autonomías españolas e tamén noutros países europeos cara á moi baixa fecundidade⁴. O resultado desta combinatoria de nacementos reducidos e defuncións incrementadas pola expansión na lonxevidade é un crecemento vexetativo negativo, que só resulta atemperado, mais non totalmente compensado, por un saldo migratorio positivo desde os anos noventa (e coa única excepción do período de crise económica entre 2008-2014). O xogo destes dous factores é o que explica o relativo estancamento do número de habitantes de Galicia desde mediados do pasado século.

O futuro da poboación galega: proxeccións de poboación

As proxeccións de poboación constitúen unha técnica fundamental para albiscar como se comportarán nun horizonte próximo os principais fenómenos demográficos (a natalidade, a mortalidade e os movementos migratorios —inmigración e emigración—)⁵ e, en función das súas tendencias, intuír o ritmo e intensidade do crecemento ou decrecemento poboacional, así como os trazos básicos da pirámide de poboación futura. Os principais organismos produtores de información estatística realizan periodicamente proxeccións de poboación a curto prazo (a quince ou vinte anos vista) e tamén a longo prazo (con medio século en perspectiva).

No caso que nos atinxe, tanto o Instituto Galego de Estatística (IGE) como o Instituto Nacional de Estatística (INE) fan uso desta ferramenta e preséntannos resultados para a poboación galega que pasarei a analizar, aínda que, obviamente, sempre tendo en consideración que as cifras proxectadas constitúen máis ben unha orientación das tendencias que seguirán certos fenómenos e non tanto unha aproximación exacta.

A mediados do ano 2020, o INE realiza unhas proxeccións nun contexto inédito na historia máis recente da poboación española: por primeira vez en décadas a esperanza de vida da poboación estaba a reducirse a raíz das consecuencias dunha inesperada pandemia. Ademais, as medidas que se adoptaron para facerlle fronte (principalmente, os confinamentos e as severas restricións aos desprazamentos) supuxeron un freo case total dos movementos migratorios, unha circunstancia inaudita nunha era caracterizada pola intensificación das migracións a escala planetaria⁶. O INE elabora esta estimación a futuro tendo en conta o efecto destas circunstancias tan excepcionais, tanto no arranque da proxección como no seu ronsel temporal inmediato⁷. Así, e atendendo aos seus resultados para Galicia, obsérvase, en primeiro lugar, que se prevé unha redución do tamaño da poboación galega nos tres lustros que median entre o inicio da proxección (2021) e o seu horizonte (2035) dunhas case 165.000 persoas, ficando, así, o total de habitantes de 2013 en pouco máis de dous millóns e medio (2.523.987). En termos relativos, esta perda é dun 6% con respecto ao número de habitantes presentes en 2021.

Esta tendencia de diminución paulatina do volume poboacional virá acompañada nos próximos anos dun afondamento no proceso de envellecemento demográfico, do que dan conta indicadores como o peso das persoas maiores sobre o total de habitantes, que pasa de ser de arredor dun cuarto en 2021 (25,80 %) a case un terzo en 2035 (32,96 %). Tamén se observa un incremento da idade media da poboación, que pasa dos 47,78 anos de 2021 aos 51,64 de 2035, isto é, un crecemento de cerca de catro anos de idade media en catorce anos de evolución. O índice de vellez, que pon en relación as persoas maiores de 65 anos coa poboación en idades activas (con idades comprendidas entre os 16 e os 64 anos), rexistra tamén un aumento considerable, ao pasar 41,73 maiores por cada 100 persoas activas en 2021, ano de inicio da proxección, a 57,08 década e media despois, isto é, un incremento de máis de quince puntos porcentuais. A evolución do índice de xuventude é inversa, xa que transita desde os 20 menores de 16 anos por cada 100 persoas en idades activas en 2021 a 16 no ano 2035, rexistrando, pois, unha perda de catro puntos en porcentaxe. Esta caída relativamente leve é froito dunha tendencia proxectada cara á estabilización na caída da fecundidade nos próximos anos.

En síntese, todos os indicadores analizados relativos á estrutura por idade da poboación galega de aquí a quince anos nos achegan unha perspectiva de intensificación do proceso de envellecemento

⁵ Isto sempre que a proxección se realice segundo o denominado «método das compoñentes», que considera e proxecta por separado cada unha das compoñentes do cambio poboacional (nacementos, defuncións, migracións).

⁶ Fago aquí alusión ao termo co que os estudosos das migracións Hein de Haas, Stephen Castles e Mark J. Miller se referiron á época actual, definíndoa como a «era das migracións» (2020).

⁷ Pode consultarse o informe metodolóxico detallado na seguinte ligazón: https://www.ine.es/metodologia/t20/meto_propob_2020_2070.pdf (último acceso o 26 de decembro de 2021).

nos anos que virán, pero vexamos como se concreta no relativo ás diversas variables explicativas do cambio poboacional.

Tal e como indicamos na sección previa, a diminución da fecundidade en Galicia é un proceso que ten case cinco décadas de traxectoria, o que implica que xa estean consolidados ideais e modelos familiares de reducido tamaño ao longo de, cando menos, tres xeracións de mulleres galegas, así como tamén —derivado disto— un certo elemento de inercia demográfica, segundo o cal de xeracións actuais de tamaño reducido non se pode albiscar un considerable incremento no número medio de criaturas por muller porque aquelas que chegan á idade fértil son fillas de mulleres que xa decidiran diminuír o tamaño da súa descendencia. Con todo, a proxección que realiza o IGE para 2035 entrevé unha lixeira recuperación a este respecto, xa que no período que media entre 2020 e 2034 o número medio estimado de fillos/as por muller⁸ pasa de 1,02 a 1,11. Este fenómeno ten como principal implicación que o proceso de envellecemento pola base da pirámide poboacional se ralentiza e mesmo se reverte lixeiramente, xa que o tamaño das cohortes máis novas entre 2020 e 2034 tenderá a manterse estable ou mesmo a crecer moderadamente. Isto non supón, por suposto, que o envellecemento non continúe a súa marcha inexorable⁹, pois, alén de elementos inerciais e acumulativos, o incesante crecemento da lonxevidade humana fai que o envellecemento polo cumio vaia continuar nos anos vindeiros. Así, e malia o impacto que tivo a pandemia neste indicador, a esperanza de vida aumentará en dous anos máis entre 2020 e 2034, pasando dos 83,5 anos actuais aos 85,6 ao final do horizonte proxectado.

Porén, pese ás premisas reconfortantes da evolución da fecundidade e as sempre afagadoras novas da esperanza de vida, o certo é que o saldo vexetativo (isto é, a diferenza entre nacementos e defuncións) segue a restar habitantes á poboación galega, xa que se estima un crecemento natural decrecente entre 2020 e 2034 ata alcanzar, neste último ano, o valor de -20.324. Nesta cifra ten un maior impacto o incremento constante das defuncións, froito dunha lonxevidade aumentada, que o número de nacementos, xa que, como acabo de indicar, tende a estabilizarse ou mesmo a crecer con moderación.

Por outra banda, este saldo natural de signo negativo non é compensado, como si aconteceu ata época ben recente, polo saldo migratorio (a resta entre inmigrantes e emigrantes), xa que, aínda que se proxecta unha vizosa recuperación dos movementos migratorios, o crecemento migratorio esperado para 2034, de 10.971, é insuficiente para resarcir o saldo vexetativo.

É deste modo que se explica a diminución no número de habitantes proxectada de aquí a quince anos vista, que, como xa se explicou, non é máis que o destilado de procesos de longo alento que xa se viñan observado na dinámica da poboación galega nas últimas décadas.

Reflexións finais

Ao longo destas páxinas presentouse unha análise da situación da poboación galega, prestando atención a aspectos estruturais, como a distribución das persoas por sexo e idades e a forma que debuxa a pirámide poboacional, pero tamén a cuestións relativas á dinámica demográfica. Igualmente, deuse conta dos procesos e tendencias de cambio observados nas últimas sete décadas, entre 1950 e 2020. O envellecemento demográfico resulta un fenómeno ineludible da estrutura poboacional nas sociedades postransicionais como a galega, pero, tal e como se indicou, cómpre contex-

⁸ O número medio de fillos/as por muller é a interpretación directa do ISF, que realmente expresa o número medio de fillos/as que tería cada muller dunha cohorte hipotética que, nada no ano de observación, reproducise as mesmas pautas de fecundidade que as observadas ás distintas idades nese ano e que non estivese exposta a riscos de mortalidade desde o seu nacemento ata a fin do período fértil.

⁹ O célebre demógrafo francés Paul Paillat, nunha achega destinada a desdramatizar a visión que temos sobre o envellecemento poboacional (1995), comentaba que este é un proceso inexorable, invariable, por moi perturbador que poida resultar.



Visita de emigrantes
ao Parlamento de
Galicia. (Fondo gráfico
do Parlamento de
Galicia. Foto Lalo)

tualizalo no marco dos procesos de expansión da esperanza de vida e de redución do tamaño da descendencia das familias para desdramatizar sobre as súas implicacións, mais tamén para comprender o seu carácter irreversible.

Por outra banda, baixo o aparente manto de quietude que amosa a práctica invariabilidade no número de habitantes en Galicia desde mediados do século XX, e que se mantén ao redor dos dous millóns setecentos mil habitantes, agóchanse vaivéns de distinto signo. En primeiro lugar, e a resultas da transición demográfica, a compoñente vexetativa do cambio poboacional enrócase no seu signo negativo, pois o envellecemento da poboación vai acompañado dunha alza no número de defuncións que non é compensada pola natalidade decrecente. Así, o crecemento natural é negativo desde que se produce a intensificación do devalo da fecundidade a partir de mediados dos oitenta, polo que será, en consecuencia, pouco explicativo da dinámica poboacional galega. En contraposición, gaña protagonismo a compoñente migratoria do cambio demográfico, que pasa de xogar un papel negativo entre os anos 1950 e 1990 pola vaga de emigración europea a contrapesar relativamente a mingua que produce a dinámica vexetativa. É dicir, o que se produce é unha inversión do papel que xogan as dúas compoñentes da dinámica demográfica, crecemento vexetativo e migratorio, de maneira que o equilibrio poboacional actual é máis debido ao saldo migratorio que ao natural.

Unha ollada ao futuro máis próximo como a que amosan, pese ás dificultades de estimación, as proxeccións de poboación permítenos albiscar o mantemento e mesmo o afondamento nas tenden-

cias observadas, cara a un maior envellecemento da estrutura da poboación, aínda que se prevé unha lixeira recuperación da fecundidade e unha achega positiva dos movementos migratorios.

A evolución recente de poboación galega a cabalo entre os séculos XX e XXI responde ás características máis recoñecibles das sociedades que superaron os rigores dun réxime demográfico caracterizado por unhas elevadas mortalidade e natalidade e oriéntase cara a un equilibrio poboacional sustentado nun crecemento débil, cando non nun retroceso no tamaño poboacional, no que os movementos migratorios son a compoñente de maior relevo tanto na actualidade como nos anos inmediatamente vindeiros. De ser un factor que restaba efectivos poboacionais e acentuaba o devalo da fecundidade na segunda metade do século XX, o papel actual dos movementos migratorios é o de resarcir e case revertir o signo irremediabilmente negativo do crecemento natural.

Para saber máis

- Blanes, A. e Cabré, A. (2005): «Inercias e incertidumbres en el futuro demográfico de España», en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, nº. 119.
- Bourdelaís, P (1993): *L'âge de la vieillesse*, Odile Jacob.
- Castro, T. et al. (2002): «La muy baja fecundidad en España: la brecha entre deseos y realidades reproductivas» en *Dossieres EsF*, nº 36.
- Dubert, I. (Ed.) (2019). *A morte de Galicia*. Xerais.
- Dubert, I. e Pérez-Caramés, A. (Eds.) (2021). *Invasión migratoria y envejecimiento demográfico. Dos mitos contemporáneos*. Catarata.
- Hernández Borge, J (2008): «La feminización de la vejez en Galicia», en *SÉMATA*, nº 20.
- Kohler, H-P; Billari, F. C e Ortega. J. A. (2002): «The Emergence of Lowest-Low Fertility in Europe During the 1990s», en *Population and Development Review*, nº 28 (4), p. 641-680.
- Lois González, R. C. e Pino Vicente, D. (Coords.) (2015). *A Galicia urbana*. Xerais.
- Pérez Díaz, J. (2003): *La madurez de masas*, Imserso.
- Rodríguez Galdo, M. X. (Coord.) (2018). *Galicia: perspectivas demográficas*. Observatorio Galego de Dinamización Demográfica. Recuperado de https://politicassocial.xunta.gal/sites/w_polso/files/arquivos/publicacions/informe_galicia_perspectivas_demograficas.pdf
- Spiker, J (2021): «Perspectivas alternativas sobre la medición del envejecimiento en España. Diferencias territoriales», en *Documents d'Anàlisi Geogràfica*.

12

UNHA SOCIEDADE URBANA E ECONOMICAMENTE DIVERSA



Rubén C. Lois González
Catedrático de Análise Xeográfica Rexional
Universidade de Santiago de Compostela

UNHA SOCIEDADE URBANA E ECONOMICAMENTE DIVERSA

Introdución

Desde que Galicia posúe Estatuto de autonomía e Parlamento propio, o país cambiou cunha intensidade descoñecida en toda a súa historia. Esta mudanza presenta unha indiscutible dimensión xeográfica e económica que abordaremos nas seguintes páxinas. Por unha banda, a Galicia *do atraso e da dependencia* ou do *vello complexo agrario* que maxistralmente caracterizaran A. Bouhier, J. García Fernández e X. M. Beiras na década de 1970 pasou a ser parte da memoria do pasado (Beiras, 1972; García Fernández, 1975 e Bouhier, 1979), diante dun conxunto de transformacións que seguiran á crise da sociedade agraria tradicional, manifestada nun éxodo rural masivo e nun reaxuste sen precedentes da explotación agraria (Colino e Pérez Touriño, 1983; López Iglesias, 1996 e Lois e Pino, 2015). Por outra, as cidades e os seus espazos periurbanos non deixaron de medrar demográfica e economicamente, podendo falar da constitución tanto de áreas urbanas como metropolitanas, mesmo dun eixe atlántico de crecemento que desde Ferrolterra até a raia con Portugal concentra boa parte do dinamismo actual do territorio. Este eixe preséntase como a chave da organización territorial do país na actualidade, sempre definida a partir dunha dominante urbana. Por último, a urbanización hexemónica asóciase cuns cambios profundos da estrutura económica, que xa non se explica en clave labrega e rural senón de diversificación e especialización interna. Hai anos, este proceso denominábase terciarización, pero diante da abafadora hexemonía do sector servizos no emprego, hoxe prefírese insistir máis na proliferación de ocupacións variadas e segmentadas, relacionadas nun número crecente coa loxística, o tratamento da información e os procesos informáticos.

En coherencia co que se comentou, este capítulo estrutúrase en tres apartados principais e unhas consideracións finais. Primeiro, caracterizaremos o tránsito que en poucos decenios se rexistrou desde o vello complexo agrario, que definía ao país, á Galicia urbana. Este proceso iniciouse nos 1950-1960 e atravesou varias etapas até a actualidade. Logo, analizarase a dominante urbana na organización territorial de Galicia. Unha dominante que se afirmou con rotundidade nos corenta anos de funcionamento da Autonomía e do Parlamento propio. En terceiro lugar, interesaranos avaliar o declive da poboación estritamente agraria, unha certa industrialización serodia e o auxe no emprego nos servizos, en particular nos espazos centrais e urbanos.

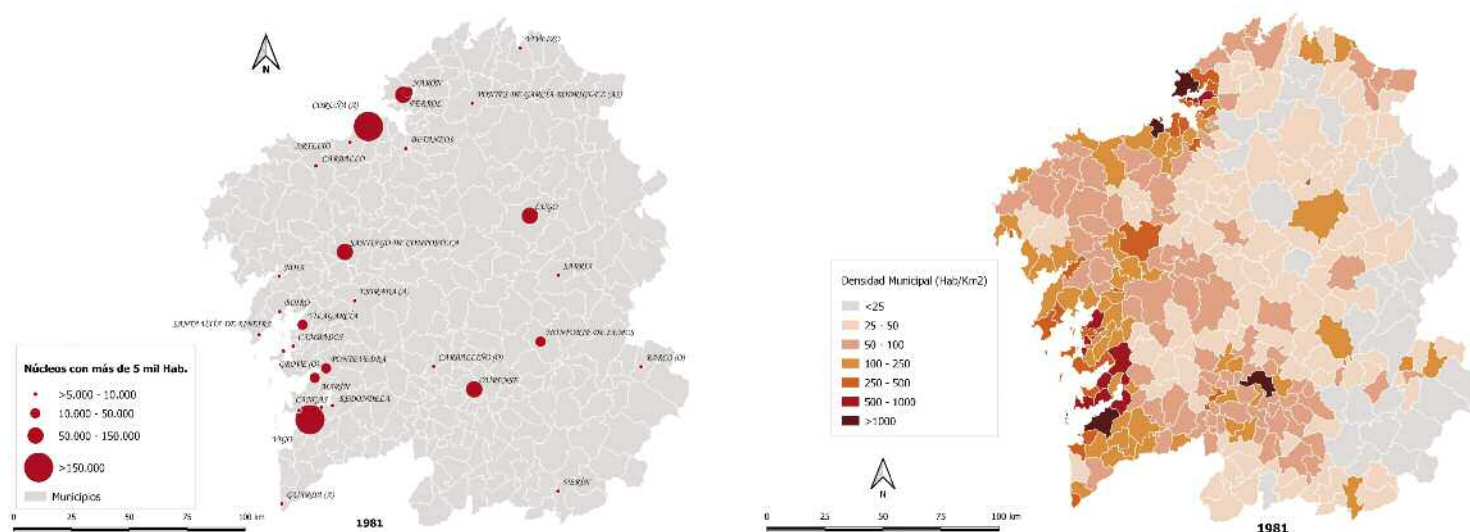
Do vello complexo agrario á Galicia urbana

Os primeiros estudosos que ollaron a realidade territorial do país empregando métodos propios das Ciencias Sociais constataron que o universo labrego e rural fora dominante desde había séculos e continuaba séndoo plenamente nos anos 1950 e 1960. Probablemente as vicisitudes históricas, como os efectos da Guerra Civil, xustificaban que aínda no 1960 as dúas terceiras partes da poboación ocupada do país se encadrasen no sector primario (isto é, agropecuario e pesqueiro) (INE, 1960). Un mundo maioritariamente labrego e mariñeiro que se organizaba en preto de 30.000 núcleos rurais e máis de 3.750 parroquias, que exercían como a célula básica de relación social (Torres e Lois, 2009). A poboación residente en cidades era limitada (576.797 habitantes nas sete principais, entre os 2.602.947 habitantes de Galicia, isto é, pouco máis do 22 % do efectivo total) e os espazos rurais aínda presentaban unhas densidades demográficas relativamente elevadas (por enriba dos 40 hab./km², agás en áreas montañosas ou remotas).

Esta Galicia do *vello complexo agrario* desapareceu en pouco máis de dous decenios e, a comezos de 1980, cando empezaba a andar a Autonomía de Galicia, xa era pouco recoñecible. Entre os anos 1950 e os primeiros 1970 rexistrouse o período de éxodo rural máis intenso da nosa historia. Un mínimo de 92.000 persoas abandonaron o país para dirixirse a América Latina ou ás rexións máis ricas de España e de Europa occidental (Hernández Borge, 1992). Este cálculo derívase de contabilizar os 63.000 galegos que marcharon a ultramar de 1950 a 1970 e os case 29.000 que foron asistidos na súa partida cara a outros países europeos, cifra moi inferior á real de emigrantes con ese destino, e que deixan á marxe os habitantes do país que foron a outras rexións máis ricas e desenvolvidas de España (Hernández Borge e Durán Villa, 1992). Os campos baleiráronse a un ritmo acelerado, perderon xeracións enteiras de mozos e mozas, mentres se creaban as condicións do envellecemento, a despoboación e atonía económica de moitas comarcas do rural do presente. Como se observa no mapa, en 1981 a alta montaña galega xa manifestaba síntomas de baleiramento con menos de 25 hab./km² entre A Fonsagrada e A Mezquita, encadrándose nesta situación tamén algúns concellos situados nas serras setentrionais e na dorsal (Ouro, Muras, Xermade, Monfero, Friol etc.). Boa parte de Lugo e a metade leste e meridional de Ourense acadaban rexistros entre 25 e 50 hab./km², xunto cunha franxa oriental da Coruña (Sobrado, Curtis, As Pontes, Mañón etc.) e a Terra de Montes ou Tabeirós en Pontevedra (Forcarei, A Lama, Dozón, Fornelos etc.). Estaba definíndose o rural interior da Galicia regresiva en termos demográficos nun panorama que só se irá agravando nos últimos coenta anos. Pola contra, no mundo urbano xa destacaban os niveis de ocupación do espazo das Rías Baixas, o golfo Ártabro, Ourense e os seus inmediatos arredores, e en menor medida Santiago de Compostela (Figura 1).

Para que esta repartición do efectivo humano reflectise os efectos da urbanización tiveron que sucederse unha serie de mudanzas económicas e sociais notables, que se aceleraron desde mediados do século XX. Por unha parte, superadas as consecuencias directas da Guerra Civil as cidades principais medraron polo resultado da industrialización e o auxe do emprego nos servizos. A industrialización foi localizada, bastante dirixida desde instancias públicas e baseada en sectores clásicos (mecánica, metalurxia, química, alimentaria, da madeira etc.). Non obstante, acadara unha importancia enorme en Vigo (onde a factoría da Citroën e o complexo pesqueiro industrial medraban decididamente), na Coruña (coa refinaría, plantas metalúrxicas etc.) e en Ferrol (moi especializada

FIGURA 1: Principais núcleos de poboación e densidades demográficas en Galicia 1981

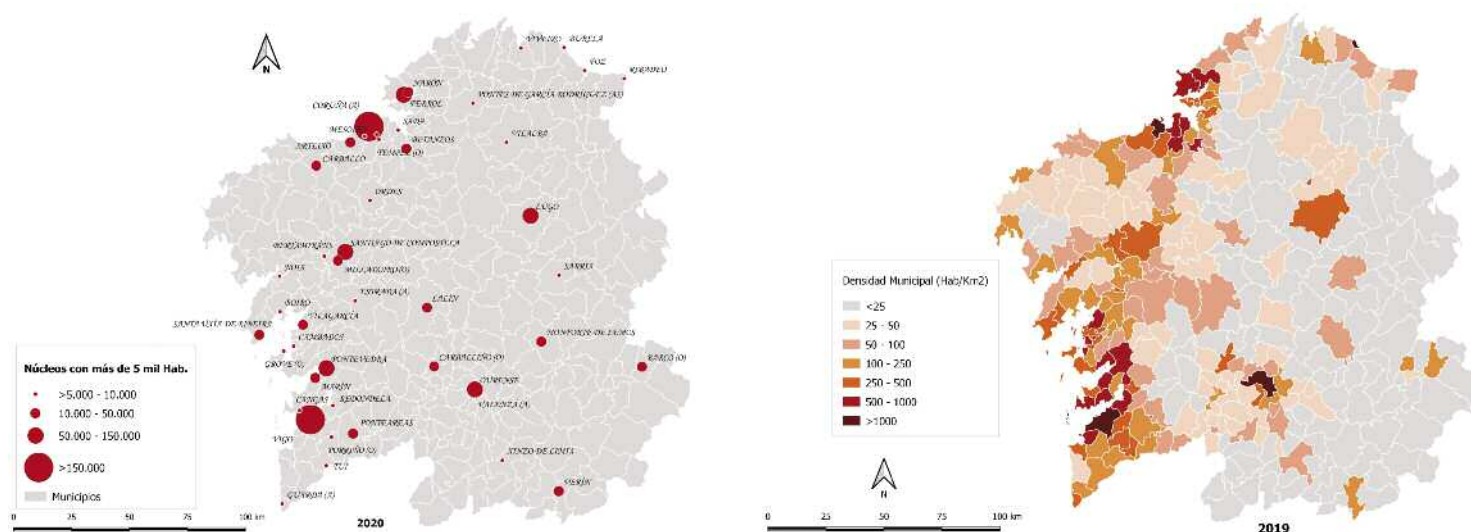


Fonte: elaboración propia

para a construción naval). Estes grandes exemplos tiñan reflexo máis modesto noutras cidades e vilas (Ourense, As Pontes, Vilagarcía, Carballo etc.), co que o emprego aumentara en todas elas (Souto, 1988; Rodríguez González, 1997 e Alonso e Lois, 1997). Ao mesmo tempo, a economía foise facendo máis complexa, necesitada dunha certa expansión e diversificación comercial e dos servizos privados, sempre concentrados nos núcleos urbanos. Os sistemas educativos e sanitarios abríanse ás demandas de capas crecentes da poboación, reforzando a centralidade das cidades que contaban con institutos, hospitais ou centros de educación superior.

Por outra parte, o rural adaptárase a un novo cadro económico rexido polas normas do sistema capitalista. Aínda que o agro ía quedando con menos persoas en idade de traballar, iniciouse unha rápida transición cara á economía de mercado, que supuxo a substitución do policultivo orientado á subsistencia da unidade familiar (onde se combinaban agricultura e gandería, cunha reserva dos mellores espazos aos cultivos cerealeiros e ás patacas, base da alimentación xunto coa carne de porco), por unha especialización dominante (Colino e Pérez Touriño, 1983; Lois, 1988 e López Iglesias, 1996). Esta foi o bovino de leite nunha boa parte dos casos, de carne nunha minoría representativa, a gandería de porcos ou avícola sen terra e nalgunhas comarcas determinados cultivos rendibles (como a vide, as patacas, a horticultura etc.). Isto significou depender directamente do abastecemento e das vendas ao mercado urbano, ao tempo que se simplificaba a diversidade de usos do solo no campo. A maioría da provincia de Lugo, o interior da Coruña e Pontevedra pasaron a estar dominados por prados e superficies dedicadas a rendementos forraxeiros, nas áreas de montaña ou menos densas as explotacións cárnicas tiñan máis implantación con moitos pasteiros, as granxas de polos e porcos distribuíanse puntualmente ao longo do rural, mentres nas Mariñas coruñesas ou no Sar se incrementou a especialización intensiva en horta, e no Ribeiro, O Salnés, Val de Monterrei ou a Ribeira Sacra o viñado foi a opción elixida, entre outras posibilidades (Lois e Santos, 1995; Fernández Leiceaga e López Iglesias, 2000 e López Iglesias, 2000). O *vello complexo agrario* quedaba superado

FIGURA 2. Principais núcleos de poboación e densidades demográficas en Galicia 2019



Fonte: elaboración propia

e a urbanización non só supuña o crecemento e a concentración de empregos e habitantes de xeito progresivo nas cidades, senón que tamén implicou a completa reorganización do rural. Un rural que pasaba a estar subordinado ás demandas xeradas por empresas capitalistas e unha sociedade urbana necesitada de abastecemento alimentario regular, a baixo custo.

Desde o punto de vista demográfico, o efectivo humano de Galicia incrementárase até o seu máximo histórico en 1981, con 2.753.836 habitantes cando comezaba o réxime autonómico. Pero este aumento de aproximadamente un 10 % do seu total de habitantes desde 1960 traducírase nunha intensificación do proceso urbanizador, mentres o rural seguía a perder efectivos. De feito, os sete grandes concellos cidadáns do país xa acadaban un total de 911.746 residentes, case 240.000 máis que vinte anos antes, e supuñan o 33,1 % do total da poboación. Neste período, e como foi comentado, a urbanización centrouse nas cidades principais que foron as que máis medraron: Vigo pasou de 144.914 habitantes a 258.723, A Coruña de 177.502 a 232.356, Ourense e Santiago de arredor dos 60.000 a máis de 90.000, cifra que tamén mantiña Ferrol desde os 74.799 de 1960, mentres que Lugo e Pontevedra gañaran 15.000 censados, ate acadar os 73.695 e 65.137, respectivamente. A poboación galega xa era cidadá, urbana, en boa medida, cando as institucións propias comezaran a andar. De feito, aínda que o crecemento se centrara nas cidades neses decenios (Pazo e Santos, 1995 e Lois e Pino, 2015), tamén se consolidaran importantes espazos periurbanos ao redor dalgunhas delas e as vilas ou pequenas cidades reforzaran o seu protagonismo (Rodríguez González, 1997). A título de exemplo, os concellos de Arteixo, Cambre, Culleredo, Oleiros e Sada sumaban máis de 60.000 habitantes nesa data e vilas como Marín, Vilagarcía de Arousa ou Monforte de Lemos superaban os 10.000 censados (Figura 2).

A nivel económico, as mudanzas iniciadas entre 1960-1970 no rural reafirmáronse nos últimos decenios. Así, a cifra de explotacións non deixou de diminuír (de feito, o Rexistro de Explotacións Bovinas sinala que estas baixaron de 73.400 no ano 2000 a 29.300 no 2020, aínda que o seu número

de cabezas pasou de 1.016.400 a 939.100, sen mudanzas apreciables no volume total de produción, que tende a medrar), mentres que a riqueza xerada polo sector agrario (integrado plenamente coa industria transformadora e o sistema de comercialización) seguiu a aumentar. Un volume de explotacións lácteas, cárnicas e vinícolas cada vez máis reducido, adaptouse perfectamente ao exixente marco regulatorio e de mercado da UE (IDEGA, 1987-2020 e López Iglesias, 2000). Pola súa banda, o proceso industrializador ten rexistrado unha consolidación, con sectores propios moi competitivos (técnico, mecánica, agroalimentar, química etc.) nunha cronoloxía relativamente recente, pero que permite situar a Galicia por enriba da media do Estado español en aportación da industria ao PIB ao longo do século XXI (Alonso e Lois, 1997 e Alonso e Pazos, 2011), algo que non acontecera en todo o período contemporáneo.

A dominante urbana na organización do territorio galego: principais características

Como se tratou de comentar nas páxinas precedentes, as mudanzas acontecidas na organización interna do país desde as décadas dos 1950-1970 reafirmáronse nestes corenta anos de autonomía. Sen dúbida, unha das máis significativas é a culminación do proceso urbanizador que, se de 1960 a 1990 se concentrou no crecemento das cidades principais, a partir desa data explica sobre todo o auxe dos espazos periurbanos (arredor das poboacións máis importantes), e a consolidación de áreas metropolitanas e urbanas, en función das cales se pode entender a lóxica de articulación da Galicia actual.

De feito, a poboación dos concellos que albergan as sete cidades do país aumentou, pero a un ritmo moito máis moderado que nos decenios finais do século XX. Así, Vigo pasou de 258.723 habitantes no 1981 a 296.692 e A Coruña de 232.356 a 247.604. Pola súa banda, Ourense mantense con 105.643 residentes, Lugo con 98.519, Santiago con 97.848, Pontevedra con 83.260, en tanto que Ferrol retrocedeu até os 65.560. Isto é, nos corenta anos de Autonomía, as cidades principais só gañaron pouco menos de 84.000 censados, aproximadamente un 8 % do total, pois o seu período central de crecemento xa pasara. Agora unicamente Lugo e Pontevedra destacan nas porcentaxes de incremento (con 42.000 habitantes máis en conxunto), mentres as tendencias expansivas son moi moderadas nas restantes urbes, co marcado decrecemento de Ferrol.

Se o proceso urbanizador continuou, a explicación nestas décadas topámola no forte dinamismo de todos os espazos periurbanos do país, ao que se sumaron as pequenas cidades e os núcleos cabeceira comarcal (Lois e Pino, 2015). Isto xustifica que Ames, Arteixo, Carballo, Culleredo, Narón, Oleiros e Vilagarcía de Arousa sexan territorios que na actualidade superan os 30.000 habitantes, conformando áreas de elevada ocupación humana do territorio, a maioría da cal se distribúe en espazos urbanizados que non poden cualificarse de cidades compactas. De feito, boa parte da Galicia occidental, que inclúe as Rías Baixas, o golfo Ártabro, Ferrolterra, e a Terra de Santiago e o Sar, medrou ao longo de todo o período en número de habitantes e sectores construídos, xustificando un proceso de urbanización difusa nunha dinámica que, sen dúbida, constitúe a máis característica da organización territorial de Galicia ao longo do período autonómico.

En consecuencia, a Comunidade Autónoma defínese como un territorio maioritariamente urbano, se ben a urbanización non xerou grandes cidades. Neste senso, o efectivo humano de Vigo incrementábase até os 372.395 habitantes se contabilizamos a poboación que reside e sen residir, traballa ou estuda na cidade, os da Coruña até 342.716 hab., os de Santiago até 167.416 hab., os de Ourense até

147.135hab., e para Lugo, Pontevedra e Ferrol os valores indícanos totais comprendidos entre case 100.000 e 130.000 hab. de poboación vinculada, segundo o censo de 2011 (o máis recente do que dispomos rexistros completos). De feito, neste último censo con datos dispoñibles o INE xa considerou a poboación vinculada como o total daquela que posúe relacións cun municipio en concreto, ben porque reside, traballa, estuda ou mantén unha vivenda secundaria utilizada amplamente no mesmo (INE, 2011). Con este novo concepto, observamos como o proceso urbanizador é moito máis profundo en Galicia, dado que se ben moitas persoas continúan censadas por diversos motivos no seu concello rural de orixe ou periurbano de vivenda, estas pasan moito máis tempo na cidade veciña, onde desenvolven actividades e gozan de gran parte do seu tempo de lecer. Débese ter en conta que o total de poboación vinculada no 2011 nas sete grandes cidades acadaba as 1.380.539 persoas, algo máis da metade do efectivo humano do país. Esta constatación permite ollar unha dominante marcadamente urbana na organización do espazo na Galicia actual, que pasamos a comentar.

Así, para explicar a xeografía de Galicia no momento actual cómpre partir da existencia dun eixe urbano atlántico que, desde Ferrolterra ate Vigo e a raia miñota con Portugal, concentra o fundamental da poboación e da actividade económica do territorio (Lois e Pino, 2015). Este eixe pode comezar analizándose desde o norte, o conxunto formado pola área urbana de Ferrol e a metropolitana da Coruña, ao redor do golfo Ártabro. Esta estrutúrase nun espazo historicamente urbanizado grazas ao proceso de industrialización de Ferrolterra (integrando municipios como Narón, Neda, Fene, Mugardos, Ares, San Sadurniño etc.) e máis ao sur nun conxunto que acada case o medio millón de habitantes no que pode considerarse a área metropolitana da Coruña, que iría en senso amplo das Mariñas betanceiras até o comezo de Bergantiños. Neste sector, unha serie de concellos da primeira coroa periurbana da Coruña destacáronse polo seu crecemento e densificación nos últimos decenios, con cifras de poboación que se sitúan nos 32.738 hab. en Arteixo, 30.685 en Culleredo, 24.594 en Cambre, 6.473 en Carral, 36.534 en Oleiros e 16.188 en Sada, isto é, case cento cincuenta mil persoas residindo na contorna inmediata da cidade herculina en 2020.

Seguindo a dirección meridiana, a área de Santiago de Compostela tamén expresa un intenso proceso de periurbanización, con 32.104 hab. en Ames, 18.632 en Teo, 7.923 en Brión ou 7.533 en Oroso, entre outros concellos da contorna próxima. Esta alóngase cara a Pontevedra pola comarca do Sar, coa vila de Padrón como referencia, pola península da Barbanza (con máis de 65.000 residentes de Rianxo a Ribeira) e cara a Noia ou A Ulla e o núcleo da Estrada. Cunha conformación similar, Pontevedra estendese por Barro e Poio, alonga a súa urbanización no Salnés (que se achega aos 100.000 residentes) e enlaza coa área metropolitana de Vigo no sur. Estamos diante dun dos sectores de ocupación humana máis densa de toda Galicia, aínda que esta se resolta coa existencia dunha cidade central de funcións capitalinas non moi grande, de varias pequenas urbes e vilas (Vilagarcía, O Grove, Sanxenxo, Cambados etc.) e de numerosas áreas de trazas rururbanas, onde os viñedos, as naves industriais e as vivendas se mesturan por todo un espazo intensamente humanizado (Lois, 2004).

Sen lugar a dúbidas, a área metropolitana de Vigo é a máis poboada do país, pois supera o medio millón de habitantes. De xeito similar á Coruña, conta cunha cidade central de preto de 300.000 habitantes, rodeada dun conxunto de comarcas periurbanas que agroman en todas as direccións. Así, da outra banda da ría de Vigo, tópase o Morrazo, con concellos como Cangas (28.582 hab.) ou Moaña (19.462 hab.), cunha poboación traballadora e estudantil totalmente integrada con Vigo. O

mesmo acontece cara ao norte con Redondela (20.241 hab.), Soutomaior ou Pazos de Borbén, cara a Louriña en Mos (15.063 hab.) e O Porriño (20.100 hab.), e no Val Miñor (onde Baiona, Gondomar e Nigrán superan os 42.000 residentes). Un pouco máis lonxe Salceda de Caselas, Salvaterra de Miño e Pontearreas convertéronse na nova coroa periurbana da cidade olívica neste século (e suman tamén 42.000 residentes), unha contorna que tamén inclúe a Tui e practicamente todo o Baixo Miño e alóngase polos concellos raianos do norte portugués.

Fóra deste eixe urbanizado e de crecemento, no interior de Galicia destaca o papel urbano centralizador das dúas capitais de provincia, Ourense e Lugo. Estas están conectadas co eixe atlántico por vías de alta capacidade, en primeiro lugar autoestradas. Ourense concentra unha porcentaxe significativa do número de habitantes do seu territorio e forma unha área urbana que inclúe Barbadás, San Cibrao das Viñas, Pereiro de Aguiar, Coles, Amoeiro ou Toén, entre outros municipios até acadar un efectivo próximo aos 150.000 residentes. Pola súa banda, a maior extensión do concello de Lugo propicia que os espazos periurbanos da cidade vaian pouco máis alá de Outeiro de Rei, Rábade ou O Corgo, sempre cunha importancia inferior ao exemplo ourensán. Estas capitais actúan de referente administrativo e económico das súas respectivas provincias, onde ademais (e isto convértese nun fenómeno extensible ao interior de Pontevedra e A Coruña) as vilas cabeceira e as pequenas cidades consolidáronse nestes decenios e exercen de centros indiscutibles da distintas comarcas funcionais (Rodríguez González, 1997 e 1999). De feito, como se observa na Figura 2, localidades como O Barco, Monforte de Lemos, Verín, O Carballiño, Lalín ou Pontearreas xa superan os 10.000 habitantes, e outras como Viveiro, Burela, Ribadeo, Vilalba, Xinzo de Limia, A Estrada ou Ordes os 5.000, reafirmando as súas trazas urbanas e un papel importante na organización dos espazos interiores e de dominante rural do país.

Durante o transcurso do século XXI, a Galicia occidental enténdese a partir do proceso urbanizador que xustifica a existencia de áreas urbanas e metropolitanas consolidadas de norte a sur. No interior con fortes pegadas labregas, a estrutura territorial defínese pola hexemonía das comarcas funcionais, centralizadas por unha vila ou pequena cidade ben dotada de comercio e servizos, moitas veces cunha dinámica empresarial notable. Estas comarcas seguen dependendo, nun segundo nivel, de cidades capital e/ou urbes dinámicas do occidente do país. Neste modelo interpretativo, só queda individualizar dous espazos afastados e bastante autónomos, a Mariña luguesa e Valdeorras, con varias vilas e pequenas cidades de tamaño similar (Viveiro, Burela, Foz ou Ribadeo; O Barco e A Rúa) e unha dependencia menor dos centros provinciais (Lois e Piñeira, 2011).

O declive da poboación activa agraria, industrialización serodia e terciarización

Como se indicou en varias ocasións, todos os cambios demográficos e na organización do espazo galego posúen unha causalidade económica. O territorio deixou de ser rural porque, entre outros factores, se asistiu a unha indubidable diminución do número de agricultores e gandeiros. Unha perda notable de importancia que só parcialmente foi compensada por un proceso de industrialización máis significativo do que habitualmente se cre, pero que tivo unha cronoloxía un tanto serodia (Alonso e Lois, 1997). En terceiro lugar, Galicia rexistra unha evolución similar a outros lugares en canto ao aumento da poboación asalariada e encadrada no sector servizos. Haberá que analizar o seu perfil interno e grao de innovación.



As Rías Baixas nunha captación nocturna da Estación Espacial Internacional. (Creative Commons)

Aínda que en diversas ocasións nos manifestamos un tanto críticos coas aproximacións sectoriais á estrutura da ocupación nun territorio concreto, se consideramos o seu carácter informativo xeral e tomamos algunhas precaucións metodolóxicas, unha análise da evolución da poboación empregada na actividade agraria, na industria e nos servizos nestes corenta anos é de moita utilidade. Os datos manexados son os oficiais de mercado e traballo da Enquisa de poboación activa validados polo INE e o IGE, que regularmente reproduce o *Informe da Economía Galega* editado polo IDEGA-USC (IDEGA, 1987-2020). En función dos valores dispoñibles, os ocupados na agricultura e pesca pasaron de 259.300 en 1995 a pouco máis de 60.000 en 2020, os da industria de 138.200 a 174.300, os da construción de 93.500 a 75.1000 e os do conxunto do terciario de 427.100 a 747.700 no mesmo intervalo de vinte e cinco anos (IDEGA, 2000-2020).

Analizando estes datos obtemos unha radiografía xeral de como mudou fondamente o mundo do traballo durante o período autonómico, nun proceso que acompaña os cambios na organización do territorio. Por unha banda, conséntase unha perda de douscentos mil empregos no sector agrario e pesqueiro, o retroceso maior da historia de Galicia, paralelo á desruralización do país. Aínda que moitas teorías xerais insisten no paso dunha sociedade industrial a outra postindustrial en Europa e por extensión en todo Occidente, a nosa Comunidade Autónoma mostra unha dinámica diferente. A industrialización foi recente, con elementos diferenciais e mesmo se traduce nun incremento do número de traballadores en fábricas e empresas orientadas á produción de bens. Os avances técnicos e certa crise dun sector hipertrofiado fixeron que o traballo dispoñible na construción se reduza. Por último, Galicia gañou máis de trescentos vinte mil empregos no heteroxéneo e complexo sector servizos, nunha evolución similar aos restantes territorios da Península Ibérica e de toda Europa.

Polo que se refire á abrupta diminución dos ocupados do sector primario, cómpre destacar que se concentra sobre todo na actividade agraria. Se en vez de partir do 1995 facémolo dez anos antes, en 1985, xusto cando España asinou a súa adhesión ás Comunidades Europeas, a cifra de agricul-

tores e gandeiros das catro provincias ascendía a 415.100. Isto supón que o primeiro decenio en Europa implicou un retroceso de máis de 190.000 labregos, polo impacto da adhesión, que se combinou cunha regularización dos patróns de produción para o mercado e cun avellentamento demográfico do rural que xa era perceptible (entre 1985 e 1995 cumpriron os 65 anos os nados entre 1920 e 1930, un grupo de idade que se vira privado das posibilidades de procurar unha nova vida na emigración, en proporcións moito máis elevadas que as xeracións posteriores). Despois deste brusco reaxuste, que tamén se traduciu no mantemento dun bo número de explotacións agrarias secundarias e mesmo residuais, o descenso continuou sendo intenso até o 2000, con aproximadamente 160.000 ocupados, e 2010 con 66.000, e semella moderarse en volumes absolutos até os 49.400 agricultores e gandeiros contabilizados en 2020 (IDEGA, 2000-2020). Sen dúbida, estes valores sintetízannos unha rápida transición dun modelo agrario que recorría ao emprego masivo de man de obra a outro que consome menos terras e contribúe ao abandono de moitas parcelas, pero que mantén un nivel de produción final en crecemento, con moita menos xente, co recurso intensivo á tecnoloxía e que se cimta en unidades de explotación que medraron notablemente para facerse competitivas e rendibles.

No traballo do mar tamén se aprecia outra diminución moi acentuada do emprego desde os 35.400 ocupados en 1995 até os 16.670 no 2000 e os 14.400 segundo estimacións no 2020 (dos cales 10.675 son pescadores e 3.634 traballan a tempo completo ou parcial co permiso de mariscador/a) (IDEGA, 1987-2020 e IGE, 2020). Non obstante, a redución do emprego non foi tan drástica nin tan lineal, xa que un continxente de mariñeiros de orixe galega están na actualidade enrolados en buques con bandeira doutros países (e pertencentes a empresas mixtas ou multinacionais que operan deslocalizadas) e a propia actividade de recollida do marisco foi regularizada e profesionalizada durante estes anos (Piñeiro, 2015). En calquera caso, tanto o agro como o mar perderon de forma continuada un volume considerable de forza laboral nestes decenios, nun proceso de reconversión económica fondo que non se acompañou dunha diminución, senón máis ben dun incremento da produción final obtida en todo o sector.

Na industria, hai máis de vinte anos, tivemos ocasión de analizar un proceso de desenvolvemento fabril en Galicia, que xa a finais do século pasado mostraba que a aportación deste sector ao PIB da Comunidade Autónoma era superior á media estatal. Desde os anos 1980 Galicia deixou de ser un exemplo de *atraso industrial* no conxunto español para converterse nun territorio bastante industrializado para os niveis do sur de Europa (Alonso e Lois, 1997). Esta transformación serodía da nosa estrutura económica tivo como protagonistas a varias ramas produtivas e empresas que conducen ao crecemento sostido do emprego nun ámbito produtivo que, para moitos teóricos, deixou de ser central nas economías do norte e deu paso a unha suposta fase postindustrial. Ademais de non concordar con estes enfoques, cómpre subliñar que en Galicia acontece o mesmo que noutros territorios similares como o norte de Portugal ou algunhas provincias do centro de Italia, pouco industriais até mediados do século XX, pero cun denso tecido de empresas fabrís de diverso tamaño na actualidade.

En Galicia, segundo datos proporcionados polo Informe 2020 da Economía Galega do IDEGA (IDEGA, 2020), a cifra de negocio do sector acada case os 43.000 millóns de euros, correspondendo á industria manufactureira 36.700 millóns —dos cales 8.740 dependen da industria da alimenta-

ción—, 7.230 á fabricación de vehículos de motor, remolques e semirremolques, 4.515 á metalurxia, e 2.230 á fabricación de produtos metálicos, agás maquinaria e equipamento. Entre 1.000 e 2.000 millóns sitúanse as ramas de confección de roupa de vestir, fabricación de bebidas, industria da madeira e da cortiza, e fabricación doutros produtos minerais non metálicos, co que obtemos unha primeira imaxe nítida da importante estrutura fabril galega do presente. Estas ramas tamén son as que reciben unha parte substancial dos investimentos e por valor de vendas destacan a alimentación co 24,9 % do total (o 8,1 % de España), o material de transporte co 22,2 % (o 13,8 % español) e o refino, químicas e farmacéuticas co 11% (3,6 % español) (IDEGA, 2020).

A base deste modelo industrial só pode rastrexarse parcialmente nos inicios do período autonómico cando as empresas agroalimentarias, téxtiles ou moitas metalúrxicas e químicas apenas daban os seus primeiros pasos. Nos anos 1980, e se revisamos o primeiro informe do IDEGA, as compañías con titularidade foránea eran maioría no tecido industrial galego, algo que se matizou moito na actualidade. De feito, en 1986 as dez empresas con maior volume de vendas do país eran por esta orde: Citröen (que cuadruplicaba ou quintuplicaba en volume á seguinte), Aluminio Español, Coren, Pescanova, Alúmina Española, Finsa, Saprogal, Sidegasa, Zara (daquela, no noveno posto) e Genosa (IDEGA, 1987).

En función dos datos xerais do mercado de traballo ou da estrutura produtiva resulta difícil precisar moito máis a moderada tendencia á contracción do emprego no subsector da construción, que aínda paga os efectos da estoupido da burbulla inmobiliaria no 2008/09. Tampouco se extraen conclusións demasiado interesantes para o crecemento da magnitude dos servizos. Esta análise require a consulta dos datos de composición socioprofesional da poboación obtidos do último censo dispoñible, diferenciando o valor dalgunhas cidades principais, que nos mostran até que punto a estrutura do emprego galego mudou nestes últimos corenta anos.

A estrutura socioprofesional da poboación en Galicia e os perfís das cidades principais

Para rematar este repaso ás mudanzas sociolaborais que aconteceron no país desde que existe Autonomía, semella importante achegarse aos datos proporcionados polo Censo de Poboación de 2011 (os valores de 2021 aínda non se poden consultar) respecto ao tipo de ocupacións predominantes por tipo de emprego e en función do posto desempeñado na unidade económica. Con estes rexistros facilítase un mellor coñecemento do grao de diversificación produtiva recente das catro provincias e o protagonismo que acadou tanto o sector servizos como o traballo asalariado.

Na Figura 3 reflíctense os valores de poboación activa segundo ocupación e segundo situación profesional para toda Galicia e individualizando os dous concellos das cidades máis importantes. O primeiro rexistro que se debe comentar refírese a como o comercio, os servizos persoais e a hostalaría constitúen o grupo de traballos máis numeroso, co 20,32 % do total. Galicia xa non é un país de labregos, senón que os comerciantes, traballadores de oficinas e de bares ou restaurantes son os que posúen unha relevancia superior, seguidos polos técnicos e profesionais (14,49 %), os artesáns e traballadores cualificados das industrias manufactureiras e da construción (14,16 %), os empregados, contables, administrativos e outros empregados de oficina (11,95 %) e os técnicos e profesionais de apoio (10,86 %). Confírmase así a hexemonía da dispoñibilidade de traballo nun sector servizos diversificado, cunha significativa presenza do emprego na industria e na construción. O grupo de tra-

balladores cualificados no sector agrícola, gandeiro, forestal e pesqueiro (6,19 %), representa a terceira categoría menos numerosa das establecidas e as ocupacións elementais tampouco acadan unha décima parte do total (o 9,49 %).

FIGURA 3. A estrutura socioprofesional da poboación, segundo o censo de 2011

Poboación ocupada segundo ocupación (a 1 dígito da CNO11)	Galicia	A Coruña	Vigo	Galicia	A Coruña	Vigo
Total	1.028.635	100.035	113.950			
0 - Ocupacións militares	7.040	525	325	0,68	0,52	0,29
1 - Directores e xerentes	38.120	5.150	6.150	3,71	5,15	5,40
2 - Técnicos e profesionais científicos e intelectuais	148.910	21.170	21.830	14,48	21,16	19,16
3 - Técnicos; profesionais de apoio	111.705	14.250	15.385	10,86	14,25	13,50
4 - Empregados contables, administrativos e outros empregados de oficina	122.890	17.025	16.650	11,95	17,02	14,61
5 - Traballadores dos servizos de restauración, persoais, protección e vendedores	209.010	20.115	21.180	20,32	20,11	18,59
6 - Traballadores cualificados no sector agrícola, gandeiro, forestal e pesqueiro	63.630	1.075	1.005	6,19	1,07	0,88
7 - Artesáns e traballadores cualificados das industrias manufactureiras e a construción (excepto operadores de instalacións e maquinaria)	145.670	7.745	11.730	14,16	7,74	10,29
8 - Operadores de instalacións e maquinaria, e montadores	84.020	4.555	9.330	8,17	4,55	8,19
9 - Ocupacións elementais	97.640	8.420	10.365	9,49	8,42	9,10

Ocupados segundo situación profesional	Galicia	A Coruña	Vigo	Galicia	A Coruña	Vigo
Total	1.028.635	100.035	113.950			
Empresario que emprega persoal	82.770	5.865	7.570	8,05	5,86	6,64
Empresario que non emprega persoal	125.915	8.325	9.380	12,24	8,32	8,23
Traballador fixo ou indefinido	620.870	68.535	75.650	60,36	68,51	66,39
Traballador eventual ou temporal	190.130	16.805	20.710	18,48	16,80	18,17
Axuda familiar	5.650	350	340	0,55	0,35	0,30
Membro de cooperativas	3.310	160	300	0,32	0,16	0,26

Fonte: elaboración propia

En canto á composición segundo a situación profesional, cómpre destacar que o 60,36 % da forza laboral está composta por asalariados, traballadores fixos ou indefinidos por conta allea. A certa distancia sitúanse os traballadores eventuais ou temporais (o 18,48 %), mostrando unha relativa sobrerrepresentación típica do modelo español, con respecto á tendencia xeral europea. Os autónomos (empresarios que non empregan persoal) acadan o 12,24 % e os empresarios clásicos o 8,05 %. Estes últimos reflicten unhas porcentaxes bastante elevadas, que poden estar expresando o marcado predominio das pemes na economía galega do presente.

Se nos fixamos nos valores correspondentes ás dúas principais cidades galegas, obtemos unha conclusión matizada. Por unha banda, os perfís socioprofesionais xerais non son moi diferentes aos do conxunto do país, o que indicaría que o conxunto da Comunidade Autónoma xa se rexe por unha lóxica de urbanización. Por outra, os estratos cualificados están mellor representados nestas grandes poboacións, onde a categoría de técnicos e profesionais (co 21,16 % na Coruña e o 19,16 % en Vigo) é a máis importante. Logo sitúanse os empregados no comercio, os servizos persoais, e a hostalaría e restauración, cun peso moi similar á media de Galicia. Os empregados, contables, administrativos e outros empregados de oficina tamén acadan unha porcentaxe significativamente maior que en todo o territorio, moi en particular na cidade da Coruña, cunha tradición máis terciaria. As cidades posúen así mesmo unhas porcentaxes máis altas de directores e xerentes, por riba do 5 % contra o 3,71 % de Galicia, e no referido a ocupacións elementais e operadores de instalacións e maquinaria as coincidencias co conxunto do país son evidentes. Polo tanto, obsérvase que o perfil socioprofesional da poboación galega é bastante semellante ao longo do país, e que a antiga singularización das cidades como centros de emprego nos servizos e na industria tende a desaparecer cara a actualidade. Unicamente, as principais urbes seguen a concentrar máis postos directivos e profesionais, pero de xeito moderado con só uns puntos máis que o periurbano, as vilas e os espazos rurais.

Finalmente, en canto á situación socioprofesional a porcentaxe de asalariados indefinidos é maior nas cidades da Coruña e Vigo, e o de eventuais parella a Galicia. Nas restantes categorías, sorprende unha menor porcentaxe tanto de autónomos como de empresarios que na media da Comunidade Autónoma. Sen dúbida, a débil diferenza apreciada permite comprender que as urbes son lugares onde a pequena e mediana empresa predominante no país acada unha significación menor, ao tempo que as cidades principais seguen a ser lugar de concentración de profesionais de diverso tipo, directivos e xerentes de unidades de produción ou entidades públicas, o que reforza a idea de que aínda se poidan considerar como núcleos de poder e mando sobre territorios máis amplos, como sempre aconteceu coa propia condición urbana.

Consideracións finais: que mudou nestes corenta anos

Para rematar, cómpre concluír coas principais ideas subliñadas nestas páxinas. Dunha banda, os anos de Autonomía e de funcionamento do Parlamento galego asócianse ás mudanzas máis fondas da historia do país, cando menos no eido territorial e na estrutura de emprego da poboación. Estes dous aspectos foron os abordados na presente contribución que, de forma complementaria, sinala que o período de grandes cambios xeográficos e sociais da Comunidade Autónoma xa arrancou nos anos 1950 e 1960, pero é nos últimos catro decenios cando se consolida o cambio, que en primeiro lugar supón a desaparición da sociedade labrega hexemónica e a desruralización (ou urbanización do país). Os campos van quedando baleiros, envellecidos e constatan a desaparición dun elevado número de explotacións agrarias. As que quedan instaladas na súa maioría nunha dinámica de mercado manteñen ou incrementaron todos os rexistros da produción final agrícola, gandeira e forestal, se ben nun cadro de parcelas abandonadas, repoboadas por especies forestais de elevado rendemento, e en aldeas ou parroquias que foron quedando baleiras, con numerosas casas sen uso ou en ruína.

A poboación galega agora reside en cidades, pequenas urbes e vilas, e nuns espazos periurbanos cada vez máis extensos. A urbanización xa é amplamente hexemónica na Galicia occidental. Non

obstante, as cidades non acadaron unhas dimensións demasiado significativas, podendo falarse dunha rede urbana policéntrica, con dous grandes referentes ao norte e ao sur (A Coruña e Vigo), unha cidade central con funcións capitalinas (Santiago de Compostela) e outras catro urbes principais tanto no litoral como ben conectadas no interior (Ferrol, Pontevedra, Lugo e Ourense). Pero o máis relevante da actualidade é a difusión do feito urbano polo espazo, co que se emprega a expresión «Eixo urbano atlántico» para referirse ao corazón económico e demográfico de Galicia que vai de Ferrolterra até a ría de Vigo e o Baixo Miño.

Como procuramos demostrar, esta transformación territorial fonda rexistrouse en paralelo a un conxunto importante de mudanzas económicas e na estrutura de emprego. A poboación agraria e mariñeira reduciuse até niveis descoñecidos hai só corenta anos, o que non se traduciu nunha diminución do valor da produción do sector primario, que seguiu crescendo. Galicia convértese nun territorio moderadamente industrializado, en boa medida, como resultado da creación de exitosos grupos empresariais autóctonos e da competitividade das principais plantas fabrís implantadas por compañías foráneas. Finalmente, a man de obra do país xa é maioritariamente asalariada, emprégase nos servizos e mostra certa diversidade en relación ao tipo de ocupación que desenvolve.

Para saber máis

- Alonso Logroño, M^a P. e Lois González, R. C. (1997). Proceso de industrialización y organización del espacio en un territorio periférico: Galicia. *Boletín de la Asociación Española de Geografía*, 24, 147-169.
- Alonso Logroño, M^a P. e Pazos Otón, M. (2011). A produción industrial e o seu desequilibrio espacial en Galicia. En M^a J. Piñeira e X. M. Santos (Coords.), *Xeografía de Galicia* (pp. 359-379). Xerais.
- Beiras, X. M. (1972). *O atraso económico de Galicia*. Galaxia.
- Bouhier, A. (1979). *La Galice. Essai d'interprétation d'un vieux complexe agraire*. La Roche-sur-Yon, Imp. Yonnaise.
- Colino Sueiras, X. e Pérez Touriño, E. (1983). *Economía campesiña e capital. A evolución da agricultura galega (1960-1980)*. Galaxia
- Fernández Leiceaga, X. e López Iglesias, E. (2000). *Estrutura económica de Galiza*. Laivento.
- García Fernández, J. (1975). *Organización del espacio y economía rural en la España Atlántica*. Siglo XXI.
- Hernández Borge, J. (1992). *Tres millóns de galegos*. Universidade de Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións.
- Hernández Borge, J. e Durán Villa, F. (1992). *Guía bibliográfica de emigración galega*. Universidade de Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións.
- IDEGA. (1987-2020). *A Economía Galega. Informes anuais*. CaixaGalicia/Abanca.
- INE. (1960-2011). *Censos de Población*. INE.
- Lois González, R. C. (1988). *A Gandería na Ulloa: repercusións nas paisaxes agrarias*. Xunta de Galicia.
- Lois González, R. C. e Santos Solla, X. M. (1995). As transformacións recentes no campo galego (1960-1990). En R.C. Lois González (Coord.), *Xeografía Económica II. Xeografía de Galicia*, 5.
- Lois González, R. C. (2004). Estrutura territorial de Galicia. En R. Rodríguez González (Dir.),

- Os concellos galegos para o século XXI. Análise dunha reestructuración do territorio e o goberno local, I-II* (pp. 100-161). IDEGA/Universidade de Santiago.
- Lois González, R.C. e Piñeira Mantiñán, M^a J. (2011). A rede urbana e a rápida urbanización do territorio. En M^a J. Piñeira e X. Santos (Coords.), *Xeografía de Galicia* (pp. 157-229). Xerais.
- Lois González, R.C. e Pino Vicente, D. (Coords.) (2015). *A Galicia Urbana*. Xerais.
- López Iglesias, E. (1996). *Movilidad de la tierra y dinámica de las estructuras agrarias en Galicia*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- López Iglesias, E. (2000). O sector agrario galego ás portas do século XXI: balance das súas transformacións recentes. *Revista Galega de Economía*, 9 (1), 167-196.
- Pazo Labrador, A.J. e Santos Solla, X. M. (1995). *Poboación e territorio. As parroquias galegas nos últimos cen anos*. Xunta de Galicia.
- Piñeiro Antelo, M^a. A. (2015). *A Política Pesqueira Común e as comunidades costeiras de Galicia. Visións desde a Xeografía*. Tese Doutoral do Departamento de Xeografía. Universidade de Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións.
- Rodríguez González, R. (1997). *La urbanización del espacio rural en Galicia*. Oikos-Tau.
- Rodríguez González, R. (1999). *De aldeas a cidades*. Ir Indo.
- Souto González, X. M. (1988). *Xeografía Humana*. Galaxia.
- Torres Luna, M^a P. e Lois González, R. C. (2009). A parroquia e a xeografía de Galicia. En VV.AA., *A parroquia en Galicia. Pasado, presente, futuro* (pp. 21-57). Xunta de Galicia.

13

A EDUCACIÓN: IMPULSOS LIMITADOS PARA
UN PROXECTO COMÚN



Antón Costa Rico
Catedrático de Historia da Educación
Universidade de Santiago de Compostela

A EDUCACIÓN: IMPULSOS LIMITADOS PARA UN PROXECTO COMÚN

Os corenta anos da Autonomía política de Galicia son só unha limitada historia de éxito colectivo desde o punto de vista do desenvolvemento da Educación. Son certos os apreciables avances en numerosos indicadores, mais non en todos os relevantes. A promesa da autonomía política traía canda si a cántiga da recuperación social da lingua galega e da nosa identidade cultural. E isto non se deu como sería de esperar: corenta anos de perda progresiva de galegofalantes. E hai nisto un fracaso, pois non fomos capaces de responder a aquel soño, que permanece como un reto.

Hai case corenta anos indicabamos: «a sociedade galega posúe hoxe nas súas mans diversas posibilidades e instrumentos para poder alcanzar unha mellor educación e desenvolvemento cultural. Cómprenos, en todo caso, avanzar na participación e no desenvolvemento político, nun sentido progresista e galeguizador, para superar decididamente o que hoxe é limitación» (Costa, 1984: 62). Aserto que mantén o seu valor e que nos invita a facer unha breve viaxe para ilustración e mellor comprensión de todos.

Entre a ausencia de memoria e a desorientación

A historia escolar de Galicia ao longo do século XIX e ata a fin da II República (1936) estivo chea de deficiencias e limitacións, sen que iso nos impida escolmar fermosas páxinas, máis abondosas durante o primeiro terzo do século XX. Panoramicamente podemos escolmar varias paisaxes escolares: a das escolas malas, máis numerosas; as de intención rexeneracionista, en número crecente nese primeiro terzo; as escolas novas e activas, máis dun cento delas ao longo do país, e aínda a paisaxe menor das escolas *galegas*, novas e activas, co seu cultivo da lingua galega. E por diversos lugares temos tamén os educadores e educadoras que comezaron a pensar na Autonomía política educativa de Galicia.

A diferenza de Cataluña, que desde 1913 tivera *Mancomunitat*, antes de dispoñer de *Generalitat* en acción, e de Euscadi, que tivo deputacións con actividade específica no campo escolar incluíndo a edición de libros escolares en éuscaro, Galicia non tivera nada disto cando abría o tempo da II República, de modo que o seu camiñar foi inseguro: a intelixencia colectiva no eido educativo estaba comezando a formarse na fin deste tempo e o golpe de estado franquista tronzoou estes procesos iniciais.

Suprimíronse vidas e entre elas un cento de ensinantes e alteráronse itinerarios e biografías; obrigouse a «perder toda esperanza» —*lasciate ogni speranza*, escribiu Dante— e co paso dos anos foise

esvaíndo a non consolidada memoria das biografías, das ideas e dos proxectos acariñados. Cando na fin dos pasados anos sesenta prendía a chama da revolta *dos novos* facíao sen o soporte da memoria, cousa que non ocorría por exemplo en Cataluña.

Así se chegou ao tempo da Lei xeral de educación de 1970 e ao oficial plan Galicia (1971), onde se recoñecía que a educación e a escola en Galicia debían ser mudadas, por ser inadecuadas, se ben logo do diagnóstico impúxose a racionalización economicista, que só permitía mellores instalacións escolares, superiores taxas de escolarización, un profesorado algo máis formado e *aggiornato*, xantar quente para o alumnado rural e máis libros de texto, a cambio de pechar escolas unitarias e de afastar física, emocional e culturalmente todos os días a milleiros de nenas e nenos dos seus espazos vitais, adentrándoos na inculturación castelanizadora.

Os e as inconformistas querían abrir outras rutas, facéndoo coa forza da vontade, mais con dominante desorientación. Nestas circunstancias, a posibilidade da Galicia autonómica dotada dun estatuto político abríase paso penosamente e foi, así, como chegamos ao 4 de Nadal de 1977: un acto de galegitude; unha reclamación máis ca unha definición en positivo e de proxecto consciente.

Galicia podería ser unha comunidade autónoma. Mais, a proposta da Autonomía non se articulaba social e institucionalmente, fóra do traballo elaborador da Comisión dos 16, que prendera nunha parte menor do nacionalismo galego e do progresismo socialista, a pesar, con todo, de ser bandeira animosa das marchas do 4 de Nadal de 1979.

Deste modo, a aprobación do Estatuto de autonomía e o subseguente referendo sucederon con moitas olladas de esguello ou de inaceptación e con baixísima participación social, á que o mundo do ensino non contribuíu, como si acontecera no 36. Deseguida, as primeiras eleccións ao Parlamento de Galicia rexistraron só unha participación do 46,3 % do censo electoral. Da man da UCD e pronto de AP comezaron, pois, os inicios parlamentarios e administrativos da Xunta de Galicia, con ausencia efectiva de proxecto e cunha representación mental empobrecida do que podería significar a autonomía política.

A pesar da condición de «nacionalidade histórica» Galicia entraba na democracia de modo diferente a como o facían as outras comunidades históricas. A peza a encaixar nacía «orfa de calor popular e, polo tanto, privada da necesaria conciencia nacional ou, cando menos, autonomista» (Villares, 2005: 173): unha adversidade para a posta en marcha dunhas institucións políticas novas e democráticas, limitando, por iso, as oportunidades que se abrían, tamén no campo da educación. Con similares disposicións legais e competencias trazadas nas leis orgánicas ca nos casos vasco e catalán a eles a Autonomía rendíralles dun modo ben superior ao que en Galicia se puido ver.

O marco legal e competencial autonómico e local

A Constitución española (en diante, CE) sitúa a educación entre «os dereitos fundamentais e liberdades públicas básicas», encomendando o seu desenvolvemento ás leis orgánicas a aprobar no Parlamento do Estado¹. Pola súa parte, o Estatuto de autonomía de Galicia alude á educación no artigo 31, en interrelación cos ditados constitucionais. Neste sentido, as comunidades autónomas son tamén poderes públicos garantes dos dereitos e deberes recoñecidos pola Constitución e o ordenamento xurídico, sendo a partir das previsións constitucionais como se efectúa a repartición competencial neste ámbito, entre a Administración central e as Administracións autonómicas concernidas².

¹ A regulación xeral da educación debe contemplar ademais do central artigo 27, os artigos 10, 20, 39, 44.2, 43.3, 48, 51.2 e 149.30, estando tamén afectada polos artigos 3, 14, 131, 137, 148, 150, 156 e 158.

² Coa seguinte formulación básica: «É da competencia plena da CA a regulación e administración do ensino en toda a súa extensión, niveis e graos, modalidades e especialidades, no ámbito das súas competencias, sen prexuízo do disposto no artigo 27 da Constitución e Leis Orgánicas que, conforme ao apartado 1 do artigo 81 da mesma, o desenvolvan, das facultades que atribúe ao Estado o número 30 do apartado 1 do artigo 149 da Constitución e da Alta Inspección necesaria para o seu cumprimento e garantía».

As competencias que a Constitución atribúe ao Estado son as contidas nos artigos 149.1.1ª e 30ª e no artigo 27: a regulación das condicións básicas que garantan (xuridicamente) a igualdade de todos os españois ante o dereito á educación; a regulación das condicións de obtención, expedición e homologación de títulos académicos e profesionais; a aprobación das normas básicas para o desenvolvemento do artigo 27, e, a aprobación das bases do réxime xurídico das administracións públicas e do réxime estatutario dos seus funcionarios. As competencias que non recaian sobre algún dos aspectos que a Constitución atribúe ao Estado poden ser asumidas polas comunidades nos seus estatutos, como se indica no artigo 148.1.17 que posibilita asumir competencias en materia de fomento de cultura, investigación e, no seu caso, da lingua propia.

Así, as competencias educativas autonómicas (chamadas «competencias plenas»), agás na cuestión das comunidades con lingua propia («competencia exclusiva»), son substancialmente homoxéneas nas «nacionalidades históricas» e tradúcense con concreción nos diversos reais decretos de transferencias, ao tempo que os aspectos referidos anteriormente viñeron sendo interpretados por abundante xurisprudencia do Tribunal Constitucional, quen reafirmou a educación como materia de competencia compartida entre o Estado e as Comunidades Autónomas³. Ademais, o artigo 149.1.30 da CE recoñécelle ao Estado, segundo a xurisprudencia constitucional, a competencia para regular as «normas básicas para o desenvolvemento do artigo 27 da Constitución, sendo competencia autonómica o desenvolvemento normativo, sen que o Estado poida esgotar coa súa regulación o ámbito competencial autonómico propio»⁴. En consecuencia, o Estado debe aprobar as normas básicas nos seguintes asuntos:

- Participación efectiva de todos os sectores afectados na programación xeral do ensino, que se efectúa habitualmente desde o ámbito autonómico.
- Recoñecemento ás persoas físicas e xurídicas da liberdade de creación de centros docentes, dentro do respecto aos principios constitucionais.
- Intervención dos profesores, os pais e, no seu caso, o alumnado no control e xestión de todos os centros sostidos con fondos públicos.
- Inspección e homologación do sistema educativo para garantir o cumprimento das leis.
- Axuda dos poderes públicos aos centros docentes que reúnan os requisitos que a lei estableza.
- Recoñecemento da autonomía universitaria.
- Dereito de todos á educación e á liberdade de ensino.
- Dereito ao pleno desenvolvemento da personalidade humana e o respecto aos principios democráticos de convivencia e aos dereitos e liberdades fundamentais.
- Dereito dos pais a elixir a formación relixiosa e moral dos seus fillos.
- Obrigatoriedade e gratuidade do ensino básico.

A Lei orgánica 8/2013, de mellora da calidade educativa (LOMCE) introduciu un artigo 6 bis, apartado 1, reunindo aquí ás cinco competencias atribuídas ao Goberno do Estado, por derivación das previsións constitucionais, que estaban incluídas, aínda que de forma dispersa, na Constitución, na Lei orgánica do dereito á educación (LODE) e na Lei orgánica de educación (LOE, 2006). As competencias educativas das comunidades autónomas quedan recoñecidas nos seus respectivos es-

³ Como no caso da Sentenza do Tribunal Constitucional 6/1982 FJ 3 sobre condicións básicas de cumprimento das obrigas polos poderes públicos.

⁴ Un maior detalle poderá ser apreciado en Costa Rico (1988) e en Consello Escolar de Galicia (1994).

tatutos de autonomía, de modo que o desenvolvemento complementario, e de especificación das normas básicas aprobadas estatalmente, corresponde ás comunidades autónomas, así como a xestión dos aspectos relacionados coa educación no seu ámbito territorial.

Pola súa parte, as corporacións locais poden prestar servizos educativos en virtude das súas propias competencias, atribuídas por lei, mediante competencias delegadas por parte das administracións educativas das Comunidades Autónomas ou do Estado, ou a través da subscripción de acordos ou convenios, segundo determinan o Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, e a Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración local, establecéndose os principios de colaboración e coordinación como eixes rectores das relacións entre as Administracións educativas e as locais no desenvolvemento educacional.

En definitiva, as grandes liñas do trazado do sistema educativo en Galicia quedan definidas mediante as leis orgánicas de educación aprobadas no Parlamento español; o seu desenvolvemento básico faise a través dos reais decretos, que poden decaer desde o momento en que en asunto de competencia compartida quede aprobado un respectivo decreto da comunidade autónoma. Ademais, é posible a aprobación autonómica de leis en materia exclusiva, como no caso das «linguas propias» (con axuste ao marco constitucional) e de lexislación ordinaria de educación, sempre no marco das competencias de autogoberno recoñecidas. Deposítase, pois, no Goberno autonómico unha ampla capacidade de xestión do sistema educativo, mediante a aprobación das leis de orzamentos anuais da Comunidade Autónoma e a través da actividade normativa da Xunta de Galicia (decretos e ordes, en particular). Alén da capacidade lexislativa do Parlamento de Galicia e da capacidade normativa e de xestión administrativa propia da Xunta, cómpre salientar as capacidades de control, deliberación e impulso que asume o Parlamento de Galicia, podendo dar lugar a unha importante actividade e á aprobación de iniciativas de impulso da educación a tomar en consideración por parte do Executivo.

A escala estatal están reguladas diversas instancias institucionais para a coordinación das actuacións de política educativa e como garantía da participación democrática: referímonos á Conferencia Sectorial de Educación, á Comisión Xeral de Educación, ao Consello Escolar do Estado e ao Consello Xeral de Formación Profesional, como órganos de asesoramento en materias básicas da súa exclusiva competencia, así como de participación social consultiva. A escala galega tamén se crearon o Consello Escolar de Galicia e o Consello Galego de Formación Profesional, ou o de Ensinanzas Artísticas Superiores.

Finalmente, o feito de ser a educación materia compartida tradúcese en variados aspectos. Por exemplo, na preparación e aprobación dos currículos das distintas etapas, niveis e modalidades. Así, o artigo 6.4 da Lei orgánica de educación 3/2020, de 29 de decembro (a coñecida como LOMLOE) fixa as chamadas ensinanzas mínimas, con esta precisión: requirirán o 50 % dos horarios escolares para as comunidades autónomas que teñan lingua cooficial e o 60 % para aquelas que non a teñan. Outro modo compartido é o dos programas de cooperación territorial, dotados desde o Goberno central con recursos específicos, destinados ás distintas comunidades autónomas co fin de alcanzar os obxectivos educativos de carácter xeral, reforzar as competencias dos estudantes, favorecer o coñecemento e aprecio da riqueza cultural e lingüística e contribuír á solidariedade interterritorial: podemos referirnos aos plans de Reforzo, Orientación e Apoio (PROA), ao EDUCA 3 contra o abandono escolar prematuro, ao de Escolas viaxeiras, aos Centros de educación ambiental, ás Rutas

científicas, ás Aulas da natureza, e outros con vixencia no presente ou instrumentados en ciclos anteriores, na procura tamén de responder á Estratexia Europa 2020 de desenvolvemento educativo europeo e de loita contra a exclusión social.

Concrecións e determinantes

As catro décadas do tempo autonómico para Galicia conforman un período cun forte dinamismo social e político. Foise construindo o escenario institucional democrático dunha sociedade complexa e plural. España convértese nun espazo de inmigración, un fenómeno que ocasiona a intensificación do pluralismo cultural e social. É o tempo de ingreso na Unión Europea, na que se produce unha crecente posta en común das políticas nacionais de educación, con traslado aos diversos programas educativos, desde 2014 unificados no Erasmus+; do asentamento das novas tecnoloxías da información e do coñecemento; e, así mesmo, da internacionalización e da globalización, con múltiples consecuencias sociais, económicas e culturais.

Todo o anterior terá marcadas influencias nas políticas educativas. Ante as importantes limitacións da lei orgánica que regulaba o Estatuto dos Centros Escolares (1980), procedeuse a abrir o escenario de reformas parciais e de experimentación de novas propostas, mentres se aprobaban a Lei de reforma universitaria (1983) e a Lei orgánica do dereito á educación (1985), atenta a enfocar as cuestións da participación social, do carácter público e/ou privado dos centros educativos e do seu goberno. Proseguiuse cunha ampla reforma xeral, a Lei de ordenación xeral do sistema educativo (LOXSE, 1990) e coa LOPAGCE (1995), respondendo este conxunto a unha orientación de gobernos socialdemócratas. O distanciamento conservador deste horizonte levou á plasmación da Lei orgánica de calidade da educación en 2002, baixo o Partido Popular, cun sentido recentralizador español e de actuación que primaba o principio da liberdade sobre o da equidade; o novo triunfo electoral socialdemócrata traducíuse na Lei orgánica de educación (LOE) de 2006, que adquiriu alta lexitimidade entre os distintos sectores da Comunidade educativa, aínda que logo, baixo novo goberno conservador, aprobouse en 2013 a Lei orgánica de mellora da calidade educativa (LOMCE), en vigor ata a máis recente aprobación da Lei orgánica de modificación da LOE (LOMLOE, 2020), artellada como modificación e posta ao día da LOE de 2006, respondendo á orientación socialdemócrata e a outras preocupacións inscritas na axenda do progresismo político, entre elas a do mellor recoñecemento da diversidade cultural e lingüística española.

A Administración educativa autónoma e as funcións normativas

O desenvolvemento das previsións legais e das medidas de implementación viñeron exixindo a actuación da Administración educativa da Xunta de Galicia. Ao seu carón, fóronse rexistrando, ademais, iniciativas, manifestacións e mobilizacións dos axentes sociais, das comunidades educativas e de sectores profesionais e institucionais, con distinta resonancia no Consello Escolar de Galicia, no Parlamento de Galicia, nos medios de información ou na expresión cívica nas rúas, compoñendo en conxunto o dinamismo que suscita o acontecer educativo.

Nestes corenta anos xeráronse once lexislaturas: a un primeiro período conservador, que se estende ata 1987, seguiu un trienio reformador (PSOE, CG, PNG); desde 1990 fíxoo un longo período conservador e con notas rexionalistas, baixo a presidencia de Manuel Fraga, cun declive que facilitou

a existencia entre 2005 e 2009 doutro período político de acento progresista e galeguista, ao que seguiría un novo período conservador que chega ata o presente. Un tempo no que os asuntos da educación, centralmente encomendados á Consellaría de Educación⁵, tiveron algunhas das súas cabezas máis visibles en Vázquez Portomeñe, Aniceto Núñez, Juan Piñeiro Permu, Celso Currás, Laura Sánchez e Román Rodríguez.

Na composición e ordenación da administración educativa, desde as primeiras decisións ata inicios de 1988, imperou o empirismo, o inmediatismo nas respostas e a carencia dun deseño administrativo global. O precario aparato administrativo, formulado con escaso proxecto, partiu da rede administrativa traspasada: as delegacións provinciais (como estrutura periférica) e os servizos de inspección, modulándose a través de varios decretos, que afirmaron a departamentalización administrativa por niveis, sen consideración da departamentalización funcional (ao contrario do que sucedía no Ministerio de Educación e nos Departamentos de Educación de Cataluña e de Euscadi), ocasionando parcelación e descoordinación, centralización burocrática e imprecisión nas responsabilidades de xestión asumidas. Acrecido isto coa moi reducida presenza de persoal dos corpos xerais da Administración pública (Costa, 1989: 43-86) e a máis habitual carencia de cualificación técnico-administrativa do persoal que se ía incorporando, sen transparencia de contratación, ao desempeño de postos administrativos nos servizos centrais da Consellaría de Educación.

O cambio gubernamental de 1987 permitiu a adopción de medidas de reforma administrativa, baixo a batuta do conselleiro Suárez Vence, tendentes a solucionar os maiores defectos: iniciouse a departamentalización funcional, creáronse servizos atentos á prospectiva educativa, iniciouse a dimensión técnico-pedagóxica da Administración, mellorouse a coordinación central-periférica e a axilización dos procedementos, ademais de abordar a cualificación técnico-administrativa do persoal dos servizos administrativos e de dar inicio aos mecanismos de participación social.

O novo cambio gubernamental efectuado a partir de 1990 continuou esta modificación e actualización da estrutura administrativa da Consellaría de Educación, que desde aquela ata o día de hoxe rexistra numerosos cambios nominais, mais tendo presente os criterios de ordenación e funcionamento que deben dominar na Administración pública, sometidos a avaliación e control normativo.

Anos máis tarde, entre 1996 e 2005, a Consellaría de Educación rexistra un período de dinamismo certo: acometéronse 300 proxectos de construción ou de ampliación/adaptación/mellora de centros de educación secundaria, creáronse os Centros integrados de FP coas modalidades de ensinanza regrada, ocupacional e continua, creáronse os Servizos de orientación nos propios centros escolares co acompañamento de servizos especializados provinciais, aumentáronse as escolas de idiomas, organizáronse centos de ciclos formativos, creouse a Axencia de Calidade para o Sistema Universitario de Galicia (ACSUG), o Centro Superior de Arte Dramática en Vigo, o centro para alumnos con trastornos graves de conduta ou o plan de convivencia nos centros.

Tanto no tempo do goberno PSOE-BNG, como posteriormente, a actuación administrativa — de xestión e normativa — da Consellaría de Educación rexistrará outras diversas innovacións e unha actuación a miúdo non exenta de crítica profesional e social, sempre exixente ante a cuestión educacional.

En relación co desenvolvemento das funcións normativas ao longo destas catro décadas hai que indicar que a actividade legislativa no ámbito da educación é reducida, ao non chegar a 16 os textos

⁵ Cómpre sinalar que ao longo destes corenta anos a Consellaría de Educación recibiu distintas denominacións por acoller na súa estrutura e funcións unidades de xestión política e administrativa de ámbitos como a «Cultura», o «Deporte», o «Desenvolvemento universitario», ou unha parte dos «Servizos sociais». No presente a súa denominación oficial é a de Consellaría de Cultura, Educación e Universidade. Nesta exposición empregamos xenericamente a denominación de Consellaría de Educación. Cabe indicar así mesmo que os reais decretos de transferencias realizados inclúen asuntos relacionados coa formación profesional, a cultura, o deporte, a protección de menores e a sanidade escolar, mais habitualmente encomendados desde a Xunta de Galicia ás Consellarías de Pesca, de Agricultura, de Cultura, de Deportes, de Presidencia, de Familia ou de Servizos Sociais, con rótulos variables e recomposicións estruturais diversas no tempo destas catro décadas.

de lei aprobados, incluíndo entre eles os referidos a servizos sociais e de atención á infancia e á adolescencia. Ao ser a educación unha competencia compartida tamén Cataluña mostra neste ámbito unha actividade reducida, se ben con maior significación, debido á atención concedida á normalización lingüística e á aprobación en 2009 da Lei d'Educació de Catalunya. Ao caso, sinalamos que tampouco os grupos parlamentarios da oposición levan dado mostras de impulso lexislativo mediante a presentación de oportunas proposicións de lei.

En troques, deuse unha considerable actividade regulamentaria (decretos, ordes, resolucións), en particular a partir da última década do século XX, derivada da implementación de medidas de aplicación suscitadas pola LOXSE, a LOE e a LOMCE, en relación cos deseños curriculares, a formación do profesorado, a formación profesional e a procura da calidade, da equidade e da inclusión escolar.

Unha produción normativa xeralmente adecuada, no que se refire á súa específica materia e aos momentos de produción, emanada dun aparato administrativo burocraticamente normalizado. Saliéntamos que os decretos son aprobados, previo paso consultivo, de debate e en ocasións de certa variación por mor dos ditames do Consello Escolar de Galicia. Domina nesta produción a tonalidade burocrática, máis que a creatividade e a orixinalidade, que serían expresión exixente da autonomía política e de mellor resposta ás problemáticas do noso contexto.

Un importante capítulo de tal produción está composto por ordes e resolucións suscitadas pola creación de centros ou o programa RAM, a modificación na composición de unidades escolares e a dotación e adscrición dos recursos humanos correspondentes á reordenación do persoal docente, ou a realización de transferencias correntes, como é observable a través do *Diario Oficial de Galicia*. Outros asuntos refírense á organización didáctica e avaliación de ensinanzas, órganos de goberno dos centros, asuntos de persoal, ou convocatorias de impulso relacionadas coa innovación pedagóxica, a formación do profesorado, as transferencias para facilitar a participación social (empresas editoras, asociacións...) e outras iniciativas de alcance social.

O Parlamento de Galicia e a educación

O Parlamento, casa maior das palabras e da cidadanía galega, é o noso grande espazo social, de control da acción do Executivo, de impulso e de proxectación democrática, que se desprega a través das posibilidades que ofrecen a elaboración de propostas de lei, proposicións de lei e proposicións non de lei (en pleno e en comisión), as mocións, as interpelacións, as preguntas (con resposta oral en comisión, en pleno, ou con resposta escrita) e os debates e tomas de acordo.

As cuestións da educación, dada a súa capilarización social, as competencias da Comunidade Autónoma e a importante parte dos recursos económicos dos orzamentos autonómicos que consomen, están moi presentes desde a creación do escenario autonómico, como podemos observar no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* e no *Diario de Sesións*, tanto no escenario plenario como na Comisión de Educación e Cultura⁶, sobre todo a modo de preguntas e en menor medida como proposicións non de lei.

Se facemos unha referencia á presentación e debate de proposicións non de lei diremos que pode observarse unha notable actividade de control e impulso ao longo dos anos oitenta e boa parte dos noventa, por parte do PSOE e do PSG-Esquerda Galega, por esta orde. Contra final dos anos no-

⁶ Como denominación xénérica máis habitual.

venta, desaparecido o PSG-EG, sería o BNG quen incrementaría a súa intervención a este respecto. Esta prelación PSOE e BNG mantense ao longo das sesións parlamentarias que chegan ata o presente, coa presentación de oportunas iniciativas e de efectivo interese por parte destes dous grupos parlamentarios, sendo máis irregular a actuación neste ámbito por parte do grupo En Marea no tempo da súa presenza parlamentaria. Cómpre indicar que durante a 8ª lexislatura, co goberno PSOE-BNG na Xunta, foi o grupo parlamentario do PP de Galicia, daquela na oposición, quen mostrou un apreciable dinamismo na presentación de proposicións non de lei de asunto educativo.

Anotaremos, finalmente, que a partir da octava lexislatura houbo un claro incremento na presentación e debate de proposicións non de lei de asunto educativo, con respecto ás anteriores lexislaturas; un incremento que se vén mantendo ata o presente.

Algúns programas, datos e indicadores

A Administración autonómica mantivo ao longo dos anos oitenta e de gran parte dos noventa unha actuación gris desde o punto de vista técnico-pedagóxico e organizativo da educación, coa súa atención centrada nos aspectos infraestruturais, coa excepción da creación en 1988 do Gabinete para o Estudio da Reforma Educativa, un espazo de formación didáctica e psicopedagóxica ao servizo da formación docente, que sería infelizmente suprimido anos despois.

O desenvolvemento da reforma da LOXSE, que obrigou a unha reordenación do mapa escolar e das plantillas docentes —ocasión de desaxustes e conflitos—, foi o momento para a acertada creación (D. de 7.I.1999) de 70 «centros integrados» de educación infantil, primaria e ESO, en atención á dispersión de hábitat existente nunha parte de Galicia. Ademais, creáronse os departamentos de orientación educativa nos centros de educación secundaria, logo estendida aos de primaria, en substitución dos Equipos psicopedagóxicos de zona.

Naqueles momentos, iniciábase o programa Aulas do Mar en vinte centros escolares situados en contornas de explotación de recursos mariños, impulsáronse xornadas de colaboración educativa Galicia-Portugal no marco do programa europeo Sócrates e aprobouse un Plan marco de formación docente, que viña a perfeccionar o realizado dez anos antes.

A partir do ano 2000 fóronse emprendendo máis iniciativas a modo de programas, xornadas, mostras e encontros, entre os que citaremos o Plan de mellora de bibliotecas escolares de Galicia, continuado e reforzado ata o presente; a creación dos centros integrados de Formación Profesional; a incorporación en 2010-2011 ao Proxecto Escola 2.0, impulsado polo Ministerio de Educación, mediante o programa Abalar, desde o que se xerou a rede social Redeiras; poñíanse en marcha en 2012 o Sistema de Información da Educación Galega (SIEGA), o programa E-dixgal para atender ao desenvolvemento de currículos e centros enteiramente dixitais e os contratos-programa, desde 2014; viría logo o Plan Proxecta para fomentar a innovación nos centros a través do tecido de redes de traballo cooperativo e interdisciplinario.

No eido do desenvolvemento curricular promovéronse as adaptacións curriculares, os agrupamentos flexibles e a presenza de materias optativas; estratexias de intervención minguadas no contexto da recente crise económica e por aplicación de pautas neoliberais, que enmagrecen a capacidade pedagóxica e social dos servizos públicos. Na organización dos centros escolares buscouse combinar (non sempre con adecuación) liderado, dirección e xestión administrativa, rendición de contas e

maduración como ‘comunidades de aprendizaxe’, con máis abundancia dos estilos de dirección burocrática.

O CAFI (Centro Autonómico de Formación e Innovación), creado en 2011, que coordina seis Centros territoriais de Formación e Recursos (CFR), leva a cabo a programación de actividades e cursos para a formación docente, entre eles os de Actualización Lingüística e Comunicativa (inglés preferentemente) para a ampliación da rede dos chamados (aínda que moi frecuentemente sen selo) ‘Centros plurilingües’; cómpre anotar os programas europeos coa súa ampla gama para o profesorado e o alumnado, con estadias de formación internacional, visitas de docentes e de grupos de aula, proxectos conxuntos de formación e proxectos lingüísticos; outras modalidades de formación son específicas para profesorado de Formación Profesional, con iniciativas como o programa Galicia Skills.

En anos pasados observouse a precarización na vida dos centros escolares públicos, que desde a redución de partidas económicas de gasto funxible se foi trasladando a outras que afectaron á igualdade social ante a educación, á atención individualizada ao alumnado, á formación do profesorado, á edición de recursos formativos, e a outros asuntos relevantes para a calidade da educación.

As alteracións demográficas sufridas en Galicia, a reforma estrutural das etapas, niveis e modalidades de organización do sistema educativo operada a partir da LOXSE, que pola súa amplitude só logrou estar en plena aplicación en 2012 —durante unha década combináronse estruturas diferentes— e da LOE de 2006, así como a elevación da obrigatoriedade escolar aos 16 anos, reúnen factores e circunstancias que dificultan a análise serial comparativa en relación coa evolución dos datos e indicadores de desenvolvemento educativo, o que exixiría un fino tratamento estatístico e analítico.

En todo caso, podemos observar algúns datos e indicadores máis evidentes do noso sistema educativo. Unha primeira consideración refírese á paulatina redución da poboación escolarizable desde a última década do século XX. Despois de superar os 2.800.000 habitantes situámonos no presente en máis de 100.000 habitantes menos; o que supón unha menor poboación escolarizable. Segundo datos oficiais, o total da poboación nos intervalos 0-24 anos, que era de 723.840 habitantes en 1991, reduciuse a 557.535 en 2014, apuntando a proxección para 2029 a 465.500 habitantes. Dito doutro modo, o número de nacementos que era de 43.850 en 1975 situouse en 2010 nos 22.047 e caeu ata os 15.550 en 2018.

O Cadro 1 sobre poboación total escolarizada en distintos anos, sen achegar todos os datos posibles, permite observar a redución paulatina da poboación escolarizada e algunhas modificacións na composición interna en consecuencia das modificacións estruturais do sistema educativo. Unha redución que tamén podemos apreciar no Cadro 2 relativo ao número de centros, debendo ademais ter en conta os procesos de concentración e a densificación operada. Con todo, como se pode ver no Cadro 3, o sector público que en Galicia reúne, cando menos, un mínimo dun 71 %, aproximándose ao 80 % ou sobordándoo en parte dos indicadores, tivo unha menor perda en canto aos seus efectivos docentes e de apoio pedagóxico, ou presenta incrementos reais, como consecuencia das medidas favorecedoras da calidade educativa e da loita contra as desigualdades na educación.

Cadro 1. Poboación escolarizada. Galicia. Distintos anos

Etapas e modalidades	1983-84	1993-94	2013-14	2018-19	2020-21
Ed. infantil	72.717	62.584	67.591	60.375	58.054
Ed. primaria	384.096	298.100	133.436	137.177	133.256
ESO	--	--	87.988	90.824	94.635
E.BUP/COU ⁷	73.196	113.415	--	--	--
FP	41.737	56.241	--	--	4.829
Bacharelato	--	--	30.649	30.502	32.874
Ciclos FP	--	--	34.193	32.284	35.957
Total	571.746	530.340	370.067	351.162	364.434

Fonte: elaboración propia sobre datos da Consellaría de Educación, plasmados nos informes do Instituto Galego de Estatística e nos do Consello Escolar do Estado. Os datos totais aquí referidos non distinguen a escolarización parcial existente entre o primeiro e o segundo ciclo de educación infantil (antes chamada Preescolar), nin tampouco a diferente matriculación entre os dous ciclos de FP. Non se recollen aquí datos dos ensinos medios e dos ciclos formativos para adultos nin os de réxime especial.

O Cadro 1 permite obter unha visión panorámica sobre o comportamento tendencial da matriculación da poboación escolarizada en Galicia, por máis que non se recollan todas as posibilidades de matriculación existentes, como son as modalidades de educación para adultos (con case 26.000 matriculados no curso 2020-21) e os ensinos de réxime especial (máis de 11.000 no curso 2013-14). Podemos completar as anteriores dimensións con estes outros datos numéricos e/ou relativos:

Na educación infantil aumentou nos anos oitenta o peso do sector público sobre o privado, que aínda en 1993 representaba o 28,7 %. A educación primaria pública alcanzaba en 1993 o 79 % da matriculación, facéndoo de modo case xeralizado na Galicia rural. En 2009 estaba matriculado o 68,9 % do alumnado de educación primaria en 848 centros públicos, mentres que o 31,1 % o facía en centros privados. O 83,3 % do alumnado total de ciclos formativos de FP estaba, pola súa parte, matriculado en centros públicos.

Os 150.000 alumnos/as transportados no curso de 1981-1982 ascenderon a case 172.000 en 1993, con 81.200 usuarios de comedores escolares. Galicia era en 2009 a segunda comunidade autónoma con máis usuarios de comedor (un total de 109.689), sendo Andalucía a primeira, con 214.000; eramos neste momento a primeira comunidade en usuarios de transporte escolar con 85.654 alumnos, seguidos de Castela-León con 82.000 e Andalucía con 31.800.

O alumnado inmigrante, que era de 3229 alumnos en 2002, chegou aos 6700 en 2004, ascendeu a 14.000 en 2008 e iniciou logo un relativo descenso; en 2019 o 80,5 % deste alumnado estaba matriculado nos centros públicos. Por outra parte, en 1991 había unha poboación xitana escolarizada de 1600 alumnos entre os 6 e os 15 anos (1991); a poboación escolarizable estimada era de 2.296.

Foi a partir do curso 1968-1969 cando se deu maior impulso á concentración de escolas unitarias, que eran daquela 6883; en 1993 reducíranse a 355, ás que había que sumar 60 centros de menos de oito unidades, sendo os demais de oito e máis unidades. Se retomamos esta observación en 1984 e nos referimos aos datos globais de número de centros de educación infantil e primaria de 2009 apreciamos o rigoroso descenso no número de centros públicos. Como consecuencia da aplicación da

⁷ Antes da aprobación en 1990 da LOXSE, logo da escolaridade obrigatoria (oito cursos de Educación Xeral Básica, entre os 6 e os 14 anos) bifurcábase o sistema educativo: por unha parte, na modalidade de Bacharelato Unificado e Polivalente (BUP) de tres cursos de duración e o Curso de Orientación Universitaria, entre os 14 e os 18 anos en conxunto, e, por outra, na de Formación Profesional con dous ciclos, I de dous cursos de duración e II, de tres.

Cadro 2. Número de centros escolares públicos, segundo modalidades máis importantes

Ano	Infantil	Primaria	BUP/COU	FP			TOTAL
1984	560	2256	170	160			3146
1993	520	1861	232	165			2778
	Infantil	Inf+Primar	Prim+ESO	ESO+Post oblig	Post obrigatoria	Pri+ESO +Posto.	
2009	205	678	209 ^B	225	84	69	1470
2014	150	645	192	228	101	67	1383
2019	117	640	162	338	---	72	1329
2021	118	638	167	340	---	67	1330

Fonte: datos da Consellaría de Educación, plasmados nos informes do Instituto Galego de Estatística e nos do Consello Escolar do Estado.

LOXSE rexístrase unha redefinición da tipoloxía de centros educativos, dando acollida a unha maior variabilidade en relación cos ensinos medios e a súa diversidade.

Algunhas outras referencias de interese que notamos son as seguintes:

- En 1985 existían 24 escolas-fogar, creadas co Plan Galicia en resposta á dispersión poboacional, en particular na provincia de Lugo.
- Nos primeiros anos noventa creáronse o Centro Galego de EXB a Distancia, con 34 centros colaboradores, e o Instituto Galego de Bacharelato a Distancia, con 284 profesores participantes. Xunto a estes é do caso anotar a existencia de 11 centros específicos de educación de adultos (que tamén se atende noutros centros) e de 34 de educación especial en 2021.
- No inicio dos anos noventa nas escolas de artes aplicadas e oficios artísticos estaban matriculados 1380 alumnos, con 115 profesores. Había 54 centros de educación musical e danza e 7 escolas oficiais de idiomas. Creáranse daquela 39 centros de recursos ao servizo das escolas rurais e 22 profesoras e profesores eran destinados ao programa Preescolar na casa, actualmente non existente.
- En 2009 os centros privados non concertados eran un total de 62 de educación infantil, primaria e ESO e 136 con bacharelato e FP.
- Rexistrouse unha redución no número de centros rurais agrupados, que pasaron de 28, con 234 unidades e 2700 alumnos de 2009 a 25, con 188 unidades e 2086 alumnos/as 2019, que representan só o 3,85 % de todo o alumnado inscrito en CRA en todo o Estado, fronte aos 14.727 así escolarizados en Castela-León, de modo que Galicia ocupa só a posición novena entre as comunidades autónomas.
- Son 19 os centros integrados de FP existentes en toda Galicia (centros de referencia para a alta cualificación profesional e o apoio ao desenvolvemento produtivo).

⁸ Nos datos de 2009 e 2014 rexistrábanse 38 e 22 centros específicos só de ESO, que aquí unimos aos de Primaria+ESO. Desapareceron posteriormente con tal especificidade.

Referirémonos numericamente ao profesorado, co auxilio do Cadro 3. Unha cifra próxima aos 33.000 docentes, aos que habería que sumar a aqueles que exercen nos centros privados.

Cadro 3. Número de profesorado público, segundo modalidades máis importantes

Ano	E. infantil	E. primaria	BUP/COU	FP	Bachar. e FP	De réxime especial	Total
1984	2.498	13.960	4.863	3.039			24.360
1993	3.048	15.992	8.533	4.576			32.149
2009		13.314 ⁹			16.265	2.027 ¹⁰	31.606 ¹¹
2019		13.064			17.080	2.758	32.902

Fonte: datos da Consellaría de Educación, plasmados nos informes do Instituto Galego de Estatística e nos do Consello Escolar do Estado.

Se nos referimos ao século XXI, con datos do curso 2018-19 podemos apreciar nos Cadros 4 e 5 o comportamento estatístico da educación en Galicia na comparanza con outras comunidades autónomas. O conxunto do alumnado de réxime xeral e especial era de 403.000.

Cadro 4. Posición alcanzada por Galicia no conxunto de CC.AA en distintos indicadores numéricos absolutos. Datos do curso 2018-19

Indicador	Nº	Posición
Centros que imparten o 1º ciclo de EI	503	6ª
Imparten o 2º c. de EI	956	5ª
Imparten o ensino primario	873	5ª
Imparten a ESO	483	5ª
Imparten Cic. Format. FP Básica	137	4ª
Imparten Bacharelato (réxime presencial)	277	4ª
Con Ciclos Formativos de grao medio	186	5ª
Con ensino de réxime especial ¹²	255	4ª
Centros con educación de adultos	76	7ª
Con unidades de Bach. e FP para adultos	292	1ª
Alumnado total matriculado na FP Básica	--	5ª ¹³

Fonte: elaboración propia a partir de datos presentes en Consejo Escolar del Estado, *Informe 2020 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2018-19*, distintas páxinas.

Todo un conxunto de referencias que se desprenden do contexto dos datos da Comunidade Autónoma de Galicia cos ofrecidos para outras comunidades autónomas. Un acicate para seguir desenvolvendo as cotas alcanzadas e para considerar con atención aquelas outras variables e factores que poidan estar menos presentes.

Os orzamentos: investimentos e gastos na educación non universitaria

Feitas só algunhas calas analíticas nun período longo e con importantes alteracións no contido estrutural e de servizos da educación e en diversos factores externos, parece detectarse nas variacións interanuais dos orzamentos públicos de educación unha tendencia globalmente positiva en relación

⁹ Inclúe o profesorado de educación infantil e de educación primaria.

¹⁰ Refírese ao profesorado de escolas de arte e superior de artes plásticas e deseño, de centros de música, de escolas oficiais de idiomas, de danza, de arte dramática e de ensinanza deportiva.

¹¹ A esta cifra hai que engadir a cifra de 231 profesores para atención ás necesidades especiais, ademais dos 7741 de réxime ordinario e os 458 de réxime especial que forman parte dos centros privados, cun total xeral de 39.753 docentes nos niveis non universitarios en Galicia.

¹² Mais, se consideráramos só a posición en canto a escolas de idiomas Galicia pasaría á posición 11ª.

¹³ Antecedentes Andalucía, País Valenciá, Madrid e Castela-A Mancha.

Cadro 5. Posición alcanzada por Galicia entre as CCAA en distintos indicadores relativos

Ano	Indicador	%	Posición	Anteceden
2008	Poboación de 20-24 anos que completou a educ. secundaria posobrigatoria	75	6ª	P. Vasco, Navarra, Asturias, Cantabria, Aragón, C.-León
2008	Taxa de idoneidade aos 15 anos ¹⁴	58.3	8ª	No P. Vasco situábase daquela o 71,1% do alumnado
2009	Menor taxa de abandono temperán ¹⁵	--	4ª	P. Vasco, Navarra e Asturias
2019	Taxa de idoneidade aos 15 anos	2.4	6ª	P. Vasco, Navarra, Aragón, Asturias, Cantabria e C.-León
2012	Finalizaban os estudos de Bacharelato	60%	5ª	P. Vasco (70%), Asturias, C.-A Mancha, Madrid
2012	Taxa neta de escolarización aos 17 anos	--	3ª	Tiña a 6ª posición en 2012
2019	Nº de alumnos por profesor nos e. de réxime normal	--	2ª	
2019	% de alumnado de 4º ESO que obtén o Graduado con respecto aos avaliados	89.2	5ª	
2019	% de alumnado repetidor nalgún curso de ESO	8.7	12ª	
2019	% de alumnado repetidor en Bacharelato	6.5	2ª	

Fonte: elaboración propia a partir de datos presentes en Consejo Escolar del Estado, *Informe 2020 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2018-19*, distintas páxinas.

cos servizos e programas de gasto, desde o punto de vista da garantía de cumprimento dun servizo público esencial, prestándose atención á expansión dos capítulos relativos a investimentos. Detéctase, igualmente, un aumento progresivo nas transferencias de capital aos sectores privados, consecuencia só en parte da aplicación das previsións legais, co risco certo de potenciar desigualdades territoriais e sociais, mesmo se os seus efectos con algunha frecuencia non se perciben nitidamente e de xeito inmediato.

Evidénciase un crecente traslado de partidas de gasto cara aos ensinos medios e tamén aos universitarios. Noutro sentido, anotamos que se rexistra un positivo grao de execución dos programas de gasto, segundo os informes de fiscalización da Conta Xeral da Comunidade Autónoma de Galicia.

O gasto público en educación liquidado pola Comunidade Autónoma de Galicia en 2010 sumou un total (en miles de euros) de 2.743.232,2 (cifra superior á aprobada na Lei orzamentaria para 2010), representando o 5,2 % do total estatal, correspondendo o 93 % de gasto á Consellaría de Educación e completándose ata o 100 % mediante as achegas doutras consellarías, das corporacións locais e do financiamento privado. A Comunidade Autónoma de Galicia ten un maior gasto porcentual en persoal que o promedio estatal, pero tamén un menor gasto porcentual en convenios e subvencións á iniciativa privada (12,9 %, fronte ao 15,9 % do promedio estatal, e sitúase en gasto por alumno en 4ª posición entre as comunidades autónomas, logo de Euscadi, Navarra e Asturias.

Se observamos o gasto público total en educación non universitaria con datos de 2012 Galicia ocupa a 6ª posición logo de Andalucía, Cataluña, Madrid, Comunidade Valenciana e Euscadi e seguía ocupando a posición 4ª en gasto público por alumno de educación non universitaria (que incorpora os centros concertados) logo de Euscadi, Asturias e Navarra.

¹⁴ Refírese ao alumnado que nese momento está cursando 4º curso da ESO.

¹⁵ Refírese aos mozos e mozas de entre 18 e 24 anos cuxo máximo nivel de formación é o Graduado en ESO.

O gasto público en educación non universitaria na Comunidade Autónoma de Galicia previsto nos orzamentos de 2019, de 2.342.913,55 (en miles) de euros, representou o 20,3 % do gasto público total en Galicia, situándose, con datos de 2017, en 3ª posición (5985 e.), logo de Euscadi (6601 e.) e Navarra (6035 e.), en gasto público por alumno en ensino non universitario, sendo o promedio español de 5014 e.

Con todo, rexistrouse no pasado recente un descenso no gasto educativo en relación co gasto público total, con incidencia na redución no número do profesorado, e que afectou, en particular, ás funcións de apoio especializado, aos recursos por unidade escolar e para gastos dos centros, á escolarización pública no período 0-3 anos e á maior desprotección da escola nos contextos rurais. Máis recentemente a situación pandémica obrigou a aumentar o gasto en varios específicos programas de gasto.

Sobre a calidade educativa avaliada

O Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), a axencia técnica estatal responsable da avaliación do sistema educativo español, en colaboración coas administracións educativas autonómicas, elabora o Sistema Estatal de Indicadores de Educación, promove os plans plurianuais de avaliación xeral do sistema educativo, de acordo con adecuados estándares metodolóxicos e científicos, coordina a participación nas avaliacións internacionais (OCDE; IEA, Comisión Europea) e leva a cabo a xestión das redes de información e documentación EURYCE e rediE en España.

En coordinación co INEE, a Consellaría de Educación vén participando nas avaliacións xerais de diagnóstico e noutras de carácter sectorial levadas a cabo, como o programa internacional de avaliación do alumnado (PISA), os estudos PIRLS de comprensión lectora e o Programa TALIS (Teaching and Learning International Survey) de avaliación do profesorado, e faremos aquí só unha breve referencia.

A este respecto, podemos sinalar que as puntuacións do estudantado galego no programa Pisa —aplicado en 35 ou máis Estados— en canto aos rendementos medios en comprensión lectora, en matemáticas e en resolución de problemas científicos, veñen sendo sempre superiores ao promedio español nas distintas avaliacións trienais realizadas, situándose con maior frecuencia entre as sete comunidades autónomas con maiores puntuacións, e nalgúns casos con proximidade ás máis altas alcanzadas por algúns estados europeos; puntuacións que manifestan no caso galego, a diferenza doutras comunidades autónomas, unha menor diferenciación entre centros escolares públicos e os privados concertados. Galicia cumpre ademais, en 2020, catro dos oito criterios de educación marcados pola UE, mentres o conxunto español só chega a cumprir dous. En relación co abandono temperán de estudos hai que sinalar que Galicia reduciu de 15,7 % (en 2016, ocupando daquela a 4ª posición entre as comunidades autónomas) ao 12 % en 2020, achegándose ao índice europeo pretendido do 10 %, sendo a porcentaxe promedia española do 16 %. No rendimento en Ciencias Galicia manifesta, como nas probas de PISA, unha alta puntuación.

Esta posición relativamente alta de Galicia nestes indicadores e na comparanza con outras comunidades autónomas —posición que se sitúa por riba do índice comparado do PIB por habitante en Galicia—, deberá ser explicada a través dunha constelación de factores, entre os que coidamos que non deben faltar a xestión político-administrativa, o manexo habitual beneficioso (por máis que desequilibrado) de dous códigos lingüísticos, o baixo índice de diversidade cultural do alumnado, a



Cartel do 'VII Encontro de debate sobre o medio rural', en homenaxe a Avelino Pousa Antelo e Valentín Arias López. Granxa de Barreiros (2013). (Colección particular do autor. Deseño de Xiana Lastra)

presente a desexable transversalidade.

Hai anos, titulamos como «A escola que mudou» (Costa, 2007) unha achega descritiva, sumativa e reflexiva sobre este dinamismo social¹⁶. Estas mudas continuaron no tempo que levamos andado do século XXI, se ben con menores impulsos creativos e organizativos. Aínda non deténdonos en detalle, si podemos indicar que o dinamismo destas catro décadas está conformado por:

- un mundo editorial de libros de texto e de recursos didácticos elaborado e pensado por docentes e editores galegos; un espazo desde o que se foron abrindo algunhas outras edicións de materia educativa —diversificándose os asuntos—, contando con algunhas coleccións especializadas, como as emprendidas no pasado desde Edicións Xerais de Galicia, ou a presente «Biblioteca de Pedagogía»;
- a edición de suplementos específicos de prensa (en ocasións con apoio de fundacións), de varias revistas e publicacións periódicas, en parte desaparecidas, e mantendo noutros casos o seu vigor (a *Revista Galega de Educación*, como exemplo);
- os encontros, as publicacións e os premios arredor da vizosa literatura infantil e xuvenil en galego,

negativa e limitada demografía escolar, a razoable implicación docente, a dinámica presenza de bibliotecas escolares e de plans de lectura (cunha posición relevante en España), e a existencia de distintas iniciativas sociais favorables ao avance educativo.

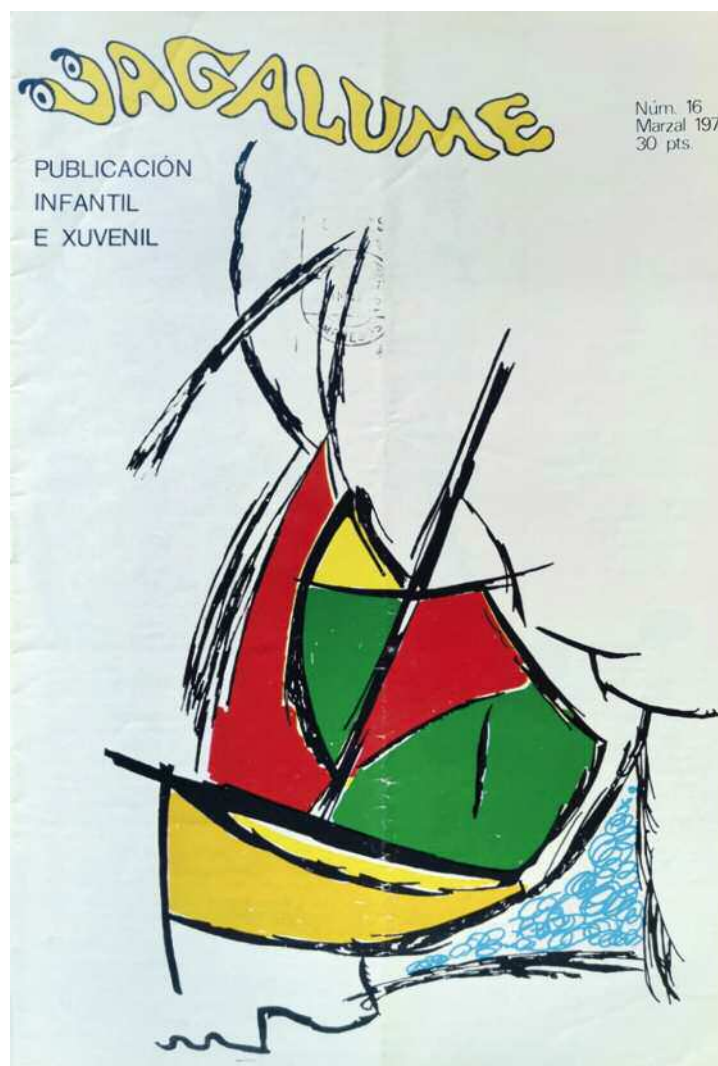
O dinamismo profesional e social

Hai corenta anos eran moi reducidos os sectores profesionais e sociais que viñan acendendo as luces do horizonte e achegando algunhas respostas aos problemas percibidos, mediante novas prácticas educativas, a creación de recursos, a procura de formación, a edición de publicacións e a xeración de espazos de reflexión sobre ángulos mortos da problemática educativa. Un agromo incerto, episódico, empírico e voluntarioso, no que a miúdo se mesturaban puntos de vista pedagóxicos, sindicais e políticos que, tendo evidentes conexións, porén, deben verse con non menos necesaria autonomía.

Co paso dos anos, aqueles reducidos sectores creceron, diversificáronse e maduraron compoñendo unha miríade de pequenas, medianas ou maiores ideas e proxectos postos en acción, mostrando unha vida real de realizacións, apostas e innovacións na educación que conforman tecidos do acontecer educacional, sen os que non se pode entender o estadio actual. Con frecuencia, conformaron dinámicas propias, que ademais apuxaron polas liñas de acción da Consellaría de Educación, sen que exista no

¹⁶ Renovamos a información alí contida en diversos textos posteriores.

- con destaque internacional dalgunhas figuras de escritores e escritoras, coa plataforma coordinadora de Gálix;
- o asociacionismo docente de alcance pedagóxico, con maior destaque para Nova Escola Galega, a ASPG ou ENCIGA, con actividades de formación e innovación didáctica, mediante a convocatoria de seminarios, encontros, xornadas do ensino e escolas de verán; un asociacionismo que se estendeu a grupos variables no tempo, alcanzando a cuestións como o patrimonio lúdico galego, a educación ambiental ou as novas perspectivas de tratamento do xénero, a sexualidade e a educación, e que facilitou a elaboración de manifestos e pequenos documentos, ou a constitución de plataformas, como as forxadas arredor da defensa dos valores da escola pública, da escola rural ou da galeguización do ensino¹⁷;
 - o asociacionismo de nais e pais de familia, tanto no sector público como no privado, desde a CONFAPA creada na Coruña en 1980, ata a máis recente de ANPAS Galegas. Un espazo reivindicativo e de cooperación constante;
 - as organizacións sindicais presentes no ensino, con algunha variabilidade no tempo, arredor do maior peso que foron alcanzando a CIG-Ensino, as CCOO do Ensino, e a FeSP-UGT que, con outras, interveñen na Mesa Sectorial de Educación e no Consello Escolar de Galicia, contribuíndo a modelar o acontecer educativo;
 - algunhas oenegués que con certa frecuencia veñen achegando materiais, recursos e iniciativas educativas favorables a unha mirada internacional de cooperación;
 - a actuación da Administración local, con exemplos de concellos que puxeron en marcha departamentos municipais de educación, como os casos de Santiago, Oleiros, A Coruña, Ferrol, Rianxo, entre outros relativamente numerosos, desde os que se organizaron noutrora escolas-taller e obradoiros de restauración, e desde os que se promoven publicacións e actividades de formación e de apoio á acción escolar e das familias, podendo estenderse á convocatoria de concursos e premios, como o internacional de álbums ilustrados, organizado entre o Concello de Santiago e a Editorial Kalandraka, ou os EducaCompostela;
 - iniciativas singulares, algunhas actualmente desaparecidas, como as de Preescolar na Casa, Bemposta, O Pelouro, as Aulas de Natureza, a Casa das Ciencias da Coruña, varias granxas-escola, Ponte nas Ondas ou as máis recentes Escolas Semente;
 - as contribucións realizadas desde as facultades universitarias de Educación e desde o ICE da USC, con frecuencia acolledoras de accións e publicacións valiosas;



Portada do nº 16 da revista *Vagalume* (1976). (Colección particular do autor)

¹⁷ Non abordamos no presente texto e de modo específico a cuestión da normalización e presenza da lingua galega no ensino, dado que esta temática é examinada noutro capítulo da presente obra polo profesor Henrique Monteagudo, coa intelixencia que a el lle é propia.

- a contribución de departamentos didácticos de varios museos galegos, como o do Pobo Galego, e a desenvolvida polo Museo Pedagóxico de Galicia;
- e, por fin, por algunhas redes dixitais, como foron *Ciberlingua*, *Vieiros na Escola*, *Galego21.org*, *Redeiras*, ou é actualmente *Aulas Galegas*, así como por blogues e websites de centros escolares e de profesoras e profesores que os manteñen con disciplinada continuidade, como son os casos de *Innovarteinfantil* ou o de *Brétemas*.

Facendo balance

O territorio da educación é sempre complexo, problemático e dinámico en canto ás demandas e expectativas que suscita. É un territorio moi sensible socialmente e no que se exerce a crítica democrática. Neste contexto situamos a convicción sobre a gradual mellora da súa calidade neste tempo transcorrido. Unha convicción compartida polo Consello Escolar de Galicia, por volta de 2005 (2006: 34).

O sistema educativo acadou neste tempo notables cotas de escolarización en todos os seus niveis, con apreciables índices de calidade. Existe unha administración que reúne condicións imprescindibles para a xestión do sistema educativo e un profesorado cunha razoable calidade formativa —segundo parámetros internacionais—, que, con todo, se viu castigado en varios momentos deste traxecto na súa estabilidade e horizontes profesionais; un profesorado sometido ás tensións dos cambios sociais e culturais e que no seu conxunto está precisado de sólida, diversificada e ampla formación en servizo a fin da súa renovación. Nos diversos campos didácticos rexistrouse un xeral proceso de maduración nas intervencións. Ao tempo, reduciuse o dinamismo dos movementos e colectivos de renovación pedagóxica, a cambio da maior extensión dun clima favorable ás innovacións e maior consideración dos centros como espazos organizativo-didácticos (Costa, 1999: 77 e ss.).

A autonomía política veu significar:

- A creación dunha administración pública cos seus instrumentos financeiros e operativos de planificación, xestión e control.
- A creación de espazos institucionais de debate e concertación, desde o principio da participación democrática.
- A posibilidade de ordenación e xestión da ampla rede de servizos e recursos desde as nosas maiores capacidades de intervención.
- A posibilidade de intervención no establecemento de currículos e plans de formación.
- A creación legal e regulamentaria con maior proximidade ás demandas cidadás.
- A disposición da capacidade parlamentaria, a través das actuacións de impulso e de control, aínda contando coas limitacións legislativas que anotamos; como tal, podería desempeñar un superior papel político e proxectivo.
- A posta en marcha de equipos e autorías docentes no campo da creación de material e recursos pedagóxicos, co que isto supón a favor do aumento das capacidades técnico-pedagóxicas e científicas, e sendo fonte de desenvolvemento profesional docente, con oportuna repercusión nas interaccións docentes.
- A correlativa posta en pé de procesos industriais no campo editorial e audiovisual ao servizo dos procesos formativos e educativos en Galicia.



Cartel das '5ª Xornadas Municipais de Pedagogía de Mugardos (2016). (Colección particular do autor)

- Un superior grao de conciencia profesional e cívica en relación coas capacidades e deberes de intervención social.

Non é menos certo que, arredor de cada un dos amentados significados podemos individualizar carencias e limitacións que pexan este desenvolvemento autonómico, que cómpre superar:

- A Administración educativa debe gañar en transparencia, en exixencia nas súas capacidades de resposta e en interrelación coa Administración local, mediante canles estables e reguladas, expresión dunha vontade autonómica máis decidida.
- Precisamos aumentar a capacidade técnico-pedagóxica da administración educativa, mediante gabinetes e servizos referidos á construción curricular, innovación didáctica, investigación educativa, avaliación de políticas públicas no sector da educación, creación de materiais e recursos didácticos, formación do profesorado e avaliación institucional, facéndoo oportunamente e sen dispersión institucional, mediante sinerxias cos espazos docentes e investigadores no campo das Ciencias da Educación e das Ciencias Sociais, e co establecemento de axendas galegas de estudo e programas periodizados de atención prioritaria.
- É necesario incrementar o diálogo e a concertación con todos os ámbitos sociais e produtivos que interveñen no desenvolvemento da formación e intensificar as nosas capacidades de interrelación internacional, xa que isto, ademais, será sempre fonte de procura e de creatividade para o noso horizonte.
- O Consello Escolar de Galicia e o Parlamento de Galicia deben ser espazos mellor cualificados para a reflexión política e o pensamento educativo, a fin de pensar e de elaborar horizontes prospectivos para a nosa educación no marco dos nosos horizontes colectivos. Ao tempo, cómpre desenvolver a dimensión territorial que prevé a Lei de consellos escolares de Galicia.
- Debería ser apoiado, recoñecido e valorado o tecido asociativo docente como un desexable actor colectivo, distinto do que corresponde ás organizacións sindicais.

— A procura da plena galeguización educativa debería ser asumida como poderoso instrumento de futuro para o noso desenvolvemento social, no contexto dun mundo aberto, que no noso caso atopa a proximidade do portugués, todo un mundo de comunicación e de oportunidades.

Sabendo da non linealidade dos procesos de modernización e da centralidade da educación como servizo público para o conxunto da cidadanía, que por iso non pode depender de principios neoliberais nin da mercadotecnia —que favorecen a dualización social segregativa—, debemos gañar en observación estratéxica das tendencias en curso, ter conta da ecoloxía da educación e asumir máis plenamente e de modo transversal as nosas capacidades abertas de definición colectiva, sempre como «célula de universalidade».

Para saber máis

- Consejo Escolar del Estado. (2020). *Informe 2020 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2018-19*. Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Formación profesional.
- Consello Escolar de Galicia. (1995). *Informe sobre a situación e o estado do sistema educativo en Galicia. Curso 1992-93*. Consello Escolar de Galicia/Consellería de Educación.
- Consello Escolar de Galicia. (2004). *O sistema educativo en Galicia. Informe sobre a situación do Sistema educativo en Galicia (2002-05)*. Consello Escolar de Galicia.
- Costa Rico, A. (1984). Autonomía y sistema educativo en Galicia. *Cuadernos de Pedagogía*, 112, 54-67.
- Costa Rico, A. (1988). Autonomía política e educación en Galicia. En VV.AA., *A educación en Galicia. Informe Cero* (pp. 123-140). Instituto de Ciencias da Educación/Universidade de Santiago.
- Costa Rico, A. (1999). El Estatuto de Autonomía de Galicia y la descentralización de la enseñanza. En VV. AA., *La descentralización de la enseñanza* (pp. 65-88). Egido.
- Costa Rico, A. (2007). A escola que mudou: dinámicas, innovacións e experiencias na educación en Galicia (1961-2000). *Sarmiento. Anuario Galego de Hª da Educación*, 11, 7-35.
- Villares Paz, R. (2021). *Cultura e política na Galicia do século XX*. Galaxia.

14

SISTEMA UNIVERSITARIO E POLÍTICA DE INNOVACIÓN



I+D+i

Universidade de Vigo



UNIVERSIDADE DA CORUÑA

Xulia Guntín Araujo

Profesora titular de Economía Cuantitativa
Universidade de Santiago de Compostela

Manuel González López

Profesor contratado doutor de Economía Aplicada
Universidade de Santiago de Compostela

SISTEMA UNIVERSITARIO E POLÍTICA DE INNOVACIÓN

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

Sistema Universitario Galego

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

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



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

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

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

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

Encadramento normativo

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

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

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

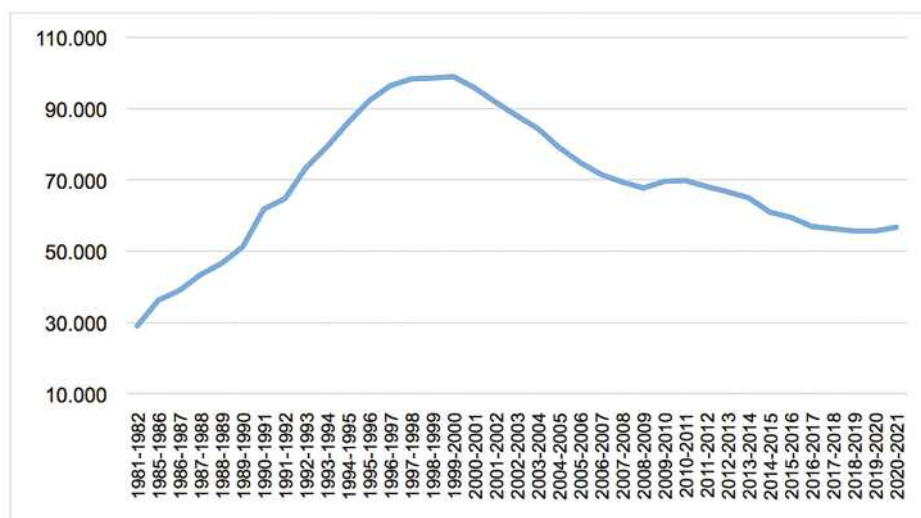
En 2013 o Parlamento aproba a lei actualmente vixente, Lei 6/2013, do 13 de xuño, do sistema universitario de Galicia. A dita lei atribúelle ao Parlamento un papel moi reducido. A competencia máis relevante figura recollida no artigo 12 de creación e recoñecemento de Universidades: a aprobación de universidades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

Evolución da oferta e demanda universitaria

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

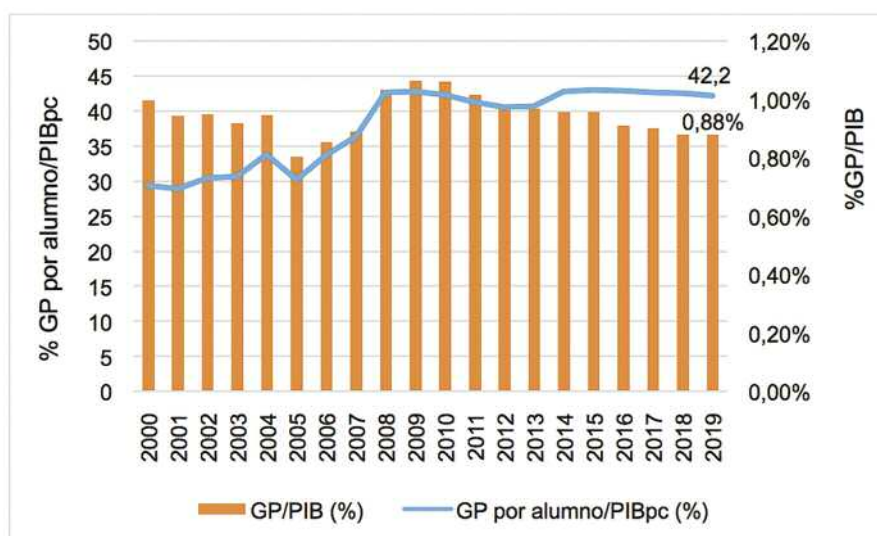
A adaptación ao EEES realizouse de forma precipitada e sen a reflexión demorada que requiría un cambio tan profundo. A incompreensión por parte da propia comunidade universitaria da idea do Espazo Europeo e o feito de que a súa posta en marcha coincidira coa forte crise económica de 2008, o que provocou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

O financiamento universitario

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

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

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



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

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

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

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

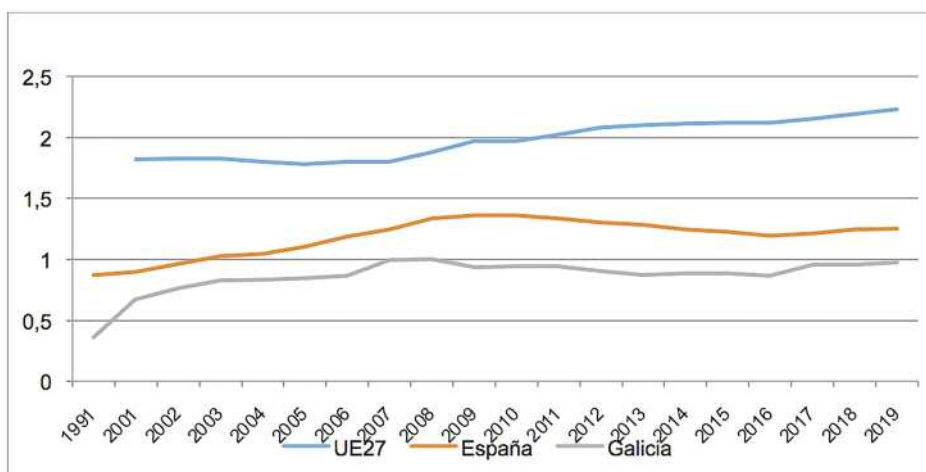
A existencia de plans de financiamento quinquenais dotaron o sistema de certa estabilidade, o cal foi moi positivo, pero non garantiron a suficiencia financeira, e nos períodos de crise non salvagardaron o seu financiamento. Sendo imprescindible que a asignación de fondos se faga atendendo a criterios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

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

A política de innovación entre 1981 e 2020

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

Gráfico 3. Gasto en I+D sobre o PIB



Fonte: Eurostat, INE e IGE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A xeito de breve conclusión

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

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

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

Fonte: González e Guntín (2019)

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

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

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

Para saber máis

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

15

SAÚDE E ATENÇÃO SANITARIA



SAÚDE E ATENCIÓN SANITARIA

Ocoidado da saúde, xunto coa alimentación, foi historicamente un ben esencial para a vida, o benestar da poboación e a economía dun país. A cidadanía galega é consciente desta importancia. A «sanidade» xa representaba o asunto de maior preocupación antes da pandemia (37,2 % —oito puntos máis que a media de España—), segundo os datos do Barómetro Sanitario do ano 2019. O interese pola sanidade en Galicia superaba de lonxe a outros temas esenciais como o «traballo» (27,8 %), a «educación» (15,4 %) ou as «pensións» (13,3 %). A poboación galega enquisada manifestaba tamén a súa prioridade e maior confianza pola sanidade pública —sobre todo nos casos de gravidade—, valoraba a atención sanitaria como un dos servizos públicos máis desexados e identificaba como o seu principal problema as longas listas de espera. Un ano despois, a COVID-19 someteu a exame ao noso sistema sanitario e hospitalario e puxo aínda máis en valor este servizo público. Parece un bo momento para reflexionar sobre como evolucionou a sanidade pública galega nestes últimos corenta anos, como afrontou os retos derivados das transferencias sanitarias e onde están as súas principais fortalezas e debilidades. Para entender mellor estas cuestións, convén comezar polo inicio.

Un complexo marco de partida: reforma e descentralización da sanidade pública

A década comprendida entre 1975 e 1985 resultou extremadamente complexa en España dentro dun marco de grande incerteza política, crise económica e grandes expectativas sociais ante a nacente democracia. Polo que se refire ao ámbito sanitario, representa unha etapa de dúas esperas históricas: a creación do Ministerio de Sanidad e a aprobación dunha Lei xeral de sanidade. Confiábase en que estes dous pasos servirían de base para a configuración dun sistema sanitario público e universal de corte europeo. Pero o proceso non resultou sinxelo. Primeiro, porque a reforma sanitaria necesitaba da reforma previa do marco político e da Facenda, ámbalas dúas cousas non se consolidaron ata a reforma tributaria de 1977 e a aprobación da Constitución en 1978, texto onde se recoñecía como dereito básico a protección da saúde. Segundo, porque case corenta anos de ditadura deixaran como herdanza unha estrutura sanitaria chea de problemas organizativos e financeiros e de deficiencias na xestión, prestacións e cobertura, difíciles de resolver decontado. Terceiro, porque o sector sanitario viviu durante estes anos un permanente conflito en moitas fronteas, pois non existía acordo entre as forzas políticas, sociais e profesionais sobre o modelo sanitario a conformar. Evidencia deste clima de permanente crispación foi a tardía aprobación dunha Lei xeral de sanidade (LXS) en 1986 e o seu insatisfactorio contido para tódalas partes implicadas. Naceu como resultado dun longo debate no Parlamento onde o arco de forzas políticas defendía modelos dispares e varios proxectos previos

foran rexeitados (Vilar e Pons, 2018). Como consecuencia, a Lei resultou demasiado xenérica e difusa, o seu contido recollía máis un conxunto de principios e de obxectivos de longo alcance que un plan inmediato de execución de reforma sanitaria. Dun lado, fundamentou o dereito á atención sanitaria universal baixo un sistema nacional de saúde de titularidade pública e xestión directa da Administración como regra xeral —pero deixou a porta aberta á firma de concertos coa sanidade privada e a fórmulas de xestión indirecta—. Doutro, estableceu un sistema de cobertura igualitaria en todo o territorio financiado con impostos e compatible coa descentralización de competencias sanitarias nas comunidades autónomas baixo un patrón de solidariedade interrexional —pero cun marco de financiamento aínda por definir—. O difuso contido da lexislación deu pé ás voces máis críticas para censurar a posta en marcha dun sistema nacional de saúde. Así, cinco anos despois, o coñecido como «Informe Abril» publicado en 1991 criticaba duramente o sistema sanitario público e propoñía sesenta e catro recomendacións cun rumbo claramente favorable cara á xestión privada. As fórmulas privatizadoras e de copagamento de servizos sanitarios propostas no informe atopáronse cun gran rexeitamento de boa parte dos partidos políticos, forzas sindicais e cidadanía. Con todo, moitas das medidas presentadas fóronse incorporando de xeito sutil no noso sistema sanitario.

Falamos de tempos de congoxa para o sistema sanitario público. A débeda sanitaria non deixou de medrar entre 1981 (115.000 millóns de pesetas) e 1991 (561.000 millóns), unha espada de Damocles que ameazaba con paralizar a asistencia sanitaria no país (Pons e Vilar, 2014: 356). Aquí hai que ter en conta que a sanidade española se atopaba en plena reforma do seu sistema de financiamento. Ata a Lei de orzamentos xerais do Estado de 1989, que introduciu un aumento progresivo do peso dos impostos, a maior parte dos recursos procedían das insuficientes cotizacións sociais de empresarios e traballadores (1988: 58 % e 1989: 27,2 %).

Un modelo sanitario nacente e inmaturo, inmerso nunha profunda reforma, con boa parte da lexislación aínda por desenvolver, tivo que afrontar o traspaso das competencias sanitarias ás sete comunidades autónomas históricas e asimiladas (art. 151 da Constitución): Cataluña (1981), Andalucía (1984), País Vasco e Valencia (1988), Navarra e Galicia (1991) e Canarias (1994). A transferencia non resultaba doada de xestionar: un sistema sanitario de forte carácter hospitalocéntrico, composto por hospitais públicos de diferente adscrición patrimonial e débil coordinación; unha asistencia de atención primaria aínda por modernizar e reformar; e un modelo de financiamento insuficiente e finalista, no que o Insalud, que subsistía nas dez comunidades autónomas de réxime común (art. 143 da Constitución) actuaba como estándar de funcionamento. O proceso de transferencias sanitarias non se pechou nestes territorios ata 2001. Foi entón cando empezou a funcionar un novo modelo de financiamento autonómico deseñado na Lei 21/2001, do 27 de decembro, que puxo fin á fórmula finalista e introduciu o principio de autonomía financeira e de corresponsabilidade ou responsabilidade fiscal, principios de suma importancia que deben darse nun verdadeiro proceso descentralizador.

Unhas transferencias a lume lento, 1981-1991

O 2 de xaneiro de 1991, unha década despois da aprobación do Estatuto de autonomía, facíase efectivo o acordo de transferencia dos servizos sanitarios dende o Insalud a Galicia. A longa espera pon en evidencia as tensións políticas que acompañaron o proceso nunha contorna económica difícil e

con moitos intereses empresariais en xogo. A orixe deste camiño de pedras sitúase en 1978, cando Xosé Quiroga Suárez foi nomeado titular do Departamento de Sanidade e Seguridade Social da primeira Xunta (preautonómica) de Galicia. Quiroga era un médico ourensán fundador de Acción Política Ourense, unha das pezas do complexo crebacabezas da UCD, e chegou a ser o senador galego máis votado en Galicia nas eleccións celebradas en 1977. A principios de 1979, a «Consellería» de Sanidade presidida por Xosé Quiroga presentou no pleno do órgano preautonómico galego as Bases para un programa de reforma sanitaria en Galicia. Neste documento establecíanse uns principios pouco claros do modelo sanitario a desenvolver en Galicia. Dentro desta falta de claridade —reflexo da opacidade do modelo sanitario defendido pola UCD para o conxunto de España— apostaba por «sementar Galicia de centros sanitarios» —unha estratexia que lembraba a política sanitaria da ditadura—, con chiscos electoralistas á sanidade privada, aos colexios médicos e á poboación rural.

En xuño de 1979 Quiroga foi designado segundo presidente da Xunta (preautonómica) —tras a dimisión de Antonio Rosón— e titular da Secretaría de Sanidade e Seguridade Social adxunta á mesma. Un mes máis tarde, presidiu a constitución do Consello Galego de Sanidade integrado por 35 membros, con tres vocais natos, o presidente da Xunta de Galicia, o director xeral da Consellería e o subdirector da Seguridade Social, e o resto composto por representantes das Facultades de Medicina, Farmacia, Colexios de Médicos, ATS e farmacéuticos, representantes de hospitais non pertencentes á Seguridade Social e doutras forzas sindicais, patronais e políticas. O Consello comezou a camiñar dando paus de cego, tal e como revelaba o doutor M. Sánchez Salorio, nunha das primeiras reunións: «parece coma se o organigrama supuxese resolvido o asunto do modelo sanitario e asistencia para o que imos traballar en Galicia; en concreto convén saber se falamos dun modelo socializado ou xerarquizado, se flexible ou non...» (*LVG*, 28/07/1978: 17). A intervención deste recoñecido médico parecía poñer en evidencia o confuso punto de partida: ¿por onde empezamos a debater? Sen estratexia clara en materia sanitaria no goberno da UCD en Madrid —o mesmo partido que gobernaba na Xunta preautonómica—, sen consenso político en Madrid para aprobar unha Lei xeral de sanidade e coa proximidade das primeiras eleccións autonómicas o plan quedou nunha vía morta. Só se aprobou un paquete de transferencias relacionado coa saúde pública no que se incluían aspectos como o control sanitario de augas ou a vixilancia sobre a publicidade médico sanitaria (R. D. 1634/1980, 31 xullo). A falta de mellores titulares, a prensa recollía a noticia de que «se conseguiu o 80 % das competencias para Medicina preventiva» e «200 millóns de pesetas para realizar campañas sanitarias preventivas nas catro provincias galegas» (*LVG*, 28/11/1980: 43).

Despois da aprobación do Estatuto de autonomía de Galicia en 1981 e da vitoria de Xerardo Fernández Albor, candidato de Alianza Popular nas primeiras eleccións autonómicas celebradas en outubro dese ano, José M. Hernández Cochón foi nomeado Conselleiro de Sanidade. Nos primeiros meses desta primeira lexislatura e seguindo os criterios da disposición transitoria cuarta do Estatuto constituíuse unha Comisión Mixta de Transferencias, órgano principal das negociacións de traspaso de competencias, cuxas normas de funcionamento foron aprobadas por R.D. 581/1982. Entre as súas primeiras decisións estratéxicas, a Comisión determinou como data idónea para a transferencia do Insalud a Galicia o 1 de xullo de 1983. Unha data tan próxima para un proceso tan complexo parecía pouco factible. O órdago enténdese mellor sendo conscientes do marco político. En Madrid o PSOE acababa de gañar as eleccións por maioría absoluta. Un dos proxectos prioritarios do pri-



meiro goberno socialista centrábase na aprobación dunha Lei xeral de sanidade dentro dos catro anos de legislatura. Expuña *a priori* un modelo sanitario moi diferente ao defendido polos partidos máis conservadores, como xa se comentou. Comezaba así un pulso político entre os dous gobernos no que as transferencias sanitarias se converteron en principal cabalo de batalla. Dentro do foro político galego as augas tampouco discorrían tranquilas. En marzo de 1983 púxose en marcha a Coalición de Goberno froito do acordo de colaboración entre Alianza Popular e o Grupo de Parlamentarios Independentes (ex-UCD). Isto supuxo algúns cambios na composición do goberno, entre outros, nomeouse un novo Conselleiro de Sanidade e Consumo, Xavier Suárez-Vence, procedente da UCD.

A partir de aquí, comezou un enfrontamento mediático que asolagou de titulares a prensa galega. Dun lado, Juan González Pousada, subdirector xeral de Coordinación Territorial, organismo encargado das transferencias, declaraba en decembro de 1983 que «estamos dispostos a traspasar todo inmediatamente e, con este fin, estamos a preparar todo para a data do 1 de xaneiro de 1984». Engadía que o Insalud tiña vocación autonomista e «é o goberno galego, dende xullo, o que non volveu a mostrarse interesado en proseguir as reunións sobre o tema» (*LVG*, 20/12/1983: 22). Doutro, o Goberno galego sostíña que as transferencias sanitarias eran da súa absoluta prioridade e as trabas impostas por Madrid impedían a súa pronta resolución. A data do 1 de xaneiro de 1984 quedou sen efecto, como cabía esperar. Mentres, en Madrid, os borradores da Lei xeral de sanidade eran aborados por unha marea de emendas. Dentro deste marco, AP e PSOE afrontaban un duro enfrontamento político no Parlamento por fortes disensións no modelo sanitario que debía adoptar o país. Os dous partidos discrepaban en tres ámbitos básicos: o papel do sector privado na xestión e prestacións, a posibilidade de introducir copagamento na atención sanitaria e o modelo de financiamento. Como parte deste debate, o deputado galego José M. Romay Beccaria, en representación de AP, puxo énfase en criticar «a mala asistencia sanitaria pública» e na necesidade de dar «liberdade aos usuarios para elixir os servizos que desexan»; é dicir, defendía a plena liberdade de elección de médicos e centros hospitalarios (públicos ou privados) e a firma de concertos para conseguir este obxectivo. Romay Beccaria sabía do que falaba, coñecía os intereses que había detrás desta lexislación, pois exercera como secretario xeral de Sanidade baixo a ditadura de Franco entre 1963 e 1966 (Vilar e Pons, 2018: 281). Pola súa banda, Carlos Ruiz Soto, tamén deputado popular, complementaba este discurso afirmando que «o Servizo Nacional de Saúde é unha antigualla que está en solfa» e pro-

Consellería de Sanidade da Xunta de Galicia e fotografía nun centro hospitalario do SERGAS. (Fondo gráfico SERGAS. Xunta de Galicia)

poñía «facer complementarias as dúas medicinas, as dúas sanidades, a pública e a privada (...), porque ademais na nosa Constitución está tamén a liberdade de empresa».

O relatorio técnico incorporou novos membros e seguiu traballando na negociación das transferencias en 1983, 1984 e 1985. O Consello da Xunta solicitou ao Goberno central o traspaso do Insalud con efectos dende o 1 de xaneiro de 1986 baixo a ameaza de recorrer ao Tribunal Constitucional. A nova data fracasou tamén. Suárez Vence cualificou como «descortesía do Estado», «posición arrogante e pouco dúctil» e como «actitude intolerablemente pasiva» as posicións mantidas polo Goberno no proceso de negociación das transferencias do Insalud (*LVG* 13/12/1985: 17). Mentres tanto, o Ministro de Sanidade, Ernest Lluch, afirmaba no Parlamento que a «predisposición da Xunta para a cuestión sanitaria é moi reducida» (*LVG* 13/03/1985: 17). O ministro engadía que resultaba «extraordinariamente difícil entenderse co goberno galego porque non se centra no problema específico do traspaso de competencias», o que «podería aprazar o traspaso do Insalud de xeito indefinido» (*LVG* 5/11/1985: 20). Dentro deste pulso dialéctico, o proceso seguiu avanzando paseniño, sen facer ruído. En 1984 aprobouse o primeiro mapa sanitario galego (Decreto 126/1984, do 27 de xullo). En 1985, traspasáronse algunhas funcións da Administración institucional da sanidade nacional (AISNA), relacionadas coa xestión de centros especializados en atención a enfermos do tórax e psiquiatría (*BOE*, 29/10/1985: 34079).

O retorno de Hernández Cochón á Consellería de Sanidade en marzo de 1986 veu acompañado dunha estratexia máis dura nas negociacións. A súa volta coincide no tempo coa aprobación da nova LXS, cuxo contido se afastaba *a priori* dos intereses defendidos polos partidos máis conservadores. En paralelo, en Galicia deu inicio unha nova lexislatura onde o goberno se atopaba en minoría e necesitaba unha vitoria mediática no avance da Autonomía. A educación e a sanidade constituían o núcleo duro dos servizos públicos e contiñan á súa vez importantes intereses profesionais e empresariais. No ámbito sanitario o pulso político pasou da prensa aos tribunais. O Goberno galego fixou como nova data de traspaso o 1 de xaneiro de 1987, introduciu o concepto de «débeda histórica» en materia sanitaria con Galicia e levou o caso ao Tribunal Constitucional, órgano que admitiu a trámite o 15 de outubro «o conflito positivo de competencia contra a omisión do Real Decreto de traspaso de funcións, servizos, medios materiais e persoais en materia do INSALUD» (núm. 1052/86). O clima de crispación política conxelou o avance das negociacións. Mentres tanto, en goteo lento de cambios lexislativos chegaron os traspasos de medios persoais e orzamentarios. En 1987, primeiro baixo presidencia de Fernández Albor e dende setembro con González Laxe como Presidente da Xunta, non se celebrou ningunha reunión.

En 1988 e 1989 volveron os contactos aínda que sen resultados en termos de transferencias, pero avanzou o marco lexislativo da ordenación sanitaria galega. Así, publicouse a Lei 1/1989 do 2 de xaneiro pola que se creou o Servizo Galego de Saúde (Sergas), aínda que baleiro de competencias. Uns meses máis tarde, por Decreto 55/1989, do 6 de abril, aprobouse a revisión do mapa sanitario de Galicia con catro niveles de atención: 3 rexións sanitarias con 9 áreas de saúde formadas por 45 zonas sanitarias de atención integrada que comprendían 146 zonas de saúde de atención primaria. Parecía que os dous gobernos do PSOE podían facilitar o final do proceso a finais da década de 1980. O relatorio técnico entregou á Administración central o borrador do decreto de transferencias sanitarias no mes de xullo de 1989. Pero en decembro do mesmo ano, Manuel Fraga

Iribarne gañou as eleccións e as transferencias sanitarias permanecían como un tema pendente e prioritario na axenda política. A inicios de 1990 as negociacións intensificáronse nun clima de maior entendemento entre o ministro de Sanidade Julián Vargas e o conselleiro de Sanidade Manuel Montero. En paralelo, estableceuse unha nova estrutura orgánica da Consellería de Sanidade (Decreto 203/1990, 8 de mar.) e dotouse de estrutura e funcións ao Sergas (Decreto 204/1990, 8 de mar.). A idea era avanzar neste ámbito o máximo posible porque o presidente Fraga quería pechar no seu primeiro ano de presidencia un dos flocos pendentes máis importantes da Autonomía galega: a sanidade.

No *Libro de Conferencias dos Actos de celebración do 25 Aniversario do Sergas*, Dositeo Rodríguez, por entón Conselleiro da Presidencia e Administración Pública, revela información básica para entender o atraso acumulado neste ámbito e a aceleración do proceso en 1990. O exconselleiro recoñecía que «antes da Lei estatal de Sanidade de 1986, por non existir outro parámetro que o custo efectivo, asumir Sanidade era un perigo financeiro». Nesta etapa «Galicia tiña un financiamento inferior á media, fronte a outras comunidades autónomas, e recibir a transferencia ao custo efectivo consagrara esa discriminación». A Lei xeral de sanidade de 1986 introduciu o concepto de poboación protexida (art. 82), bastante difuso igual que outros puntos desta lexislación. Esta indefinición fixo persistir «o enorme risco de asumir unha transferencia sen o financiamento necesario para facer fronte ás demandas que formularía a sociedade galega».

O acordo de transferencias sanitarias pechouse na 22ª reunión do Relatorio Técnico celebrada o 18 de decembro de 1990 con dous logros. Por unha banda, conseguiuase una mellora considerable na financiación da sanidade galega. Segundo o concepto de «poboación protexida» contido na Lei xeral de sanidade, a Galicia correspondíalle un financiamento equivalente ao 7,10 % da media estatal, pero en 1989, ano inicial do primeiro cómputo diferencial, a porcentaxe de gasto era menor ao 6 %, o que supoñía un agravio comparativo. O acordo final estableceu un prazo de dez anos para igualar o financiamento sanitario de Galicia coa súa poboación protexida. Mentres tanto, o Estado comprometeuse a abonar á Xunta o 10 % adicional. Ademais, incluíuse un investimento para modernizar o Hospital de Santiago. As dúas partes quedaron satisfeitas. Por outra banda, o traspaso efectivo fíxose a fume de carozo, con data de entrada en vigor o 1 de xaneiro de 1991 (R.D. 1679/1990). E con este éxito no seu haber o presidente da Xunta M. Fraga na súa mensaxe de fin de ano en decembro de 1990 puido sentenciar que «a autonomía galega navega con ritmo seguro». Paradoxos da historia, nesas mesmas datas, o Tribunal Supremo sentenciou tamén (núm. 201/1990, de 13 de dec.) en contra do recurso de amparo por trato discriminatorio promovido pola Xunta de Galicia en 1986 por entender que esta discriminación non se produciu. Este fallo pasou desapercibido posto que a batalla política xa fuxira a outros foros.

A sanidade galega nos últimos 30 anos: 1991-2021

«E os tempos foron chegados» no ocaso do século XX para a posta en marcha das competencias propias en asistencia sanitaria. O reto era considerable. En 1991 Galicia fíxose cargo da xestión de 36 centros de saúde, 180 consultorios, 15 ambulatorios e 12 hospitais. Non se trataba só de recursos materiais, tamén humanos. Consumado o traspaso de funcións, persoal e servizos do In-salud á Comunidade Autónoma de Galicia houbo que tecer un complexo corpo lexislativo. Como

primeiro paso, dotouse de funcións ao Servizo Galego de Saúde (Sergas), organismo encargado da xestión integrada dos servizos sanitarios existentes en Galicia e responsable, por Lei 8/1991, do 23 de xullo, de:

- O desenvolvemento de tódalas as áreas que configuran o concepto integral de saúde (física, mental, social ou de relación e ecoloxía ou ambiental), xestionando a sanidade en todas as súas facetas: información e educación sanitarias, protección da saúde, prevención da enfermidade, asistencia sanitaria e rehabilitación.
- A execución e o desenvolvemento dos programas de docencia e investigación que lle sexan encomendados pola Consellería, dentro da súa competencia ou que sexan necesarios para os seus fins.
- A xestión das prestacións sanitarias, farmacéuticas e complementarias que correspondan ao servizo.
- A xestión dos centros, servizos e establecementos sanitarios do Servizo Galego de Saúde e dos adscritos provisionalmente a el.
- A formalización e actualización de acordos, convenios e concertos con entidades non administradas pola Comunidade Autónoma de Galicia.
- Calquera que lle sexan encomendadas polo Consello da Xunta ou pola Consellería de Sanidade no ámbito das súas respectivas competencias.

Como segundo paso, os servizos sanitarios quedaron organizados en áreas sanitarias, onde o Sergas garantiría polo menos un hospital de referencia por cada área e un médico de cabeceira como mínimo en cada municipio. O mapa de organización sanitaria do territorio en Galicia sufriu varias modificacións dende entón ata chegar ás sete áreas sanitarias vixentes na actualidade (Cadro 1).

Cadro 1. Evolución do mapa da organización sanitaria do territorio en Galicia 1989-2019

Provincia	Área Sanitaria	Área Sanitaria	Área Sanitaria	Estructura organizativa de Xestión			Área Sanitaria
	1989	1992	2004	2010	2011	2013	2019
A Coruña	A Coruña	A Coruña	A Coruña	EOXI A Coruña			A Coruña-Cee
	Ferrol	Ferrol	Ferrol	EOXI Ferrol			Ferrol
	Santiago	Santiago	Santiago	EOXI Santiago			Santiago de Compostela-Barbanza
Lugo	Cervo	Cervo	Lugo	EOXI Lugo-Cervo-Monforte de Lemos			Lugo- A Mariña-Monforte
	Lugo	Lugo					
	Monforte	Monforte					
Ourense	Ourense	Ourense	Ourense	EOXI Ourense-Verín-Barco de Valdeorras			Ourense-Verín-Barco
	O Barco	O Barco					
Pontevedra	Pontevedra	Pontevedra	Pontevedra	EOXI Pontevedra-Salnés			Pontevedra-Salnés
	O Salnés	O Salnés					
	Vigo	Vigo	Vigo		EOXI Vigo		Vigo

Fonte: Ministerio de Sanidade (2020), *Ordenación sanitaria do territorio nas Comunidades Autónomas Mapa de referencia para o Sistema de Información de Atención Primaria* (SIAP), pp. 28-29.

Nestes últimos trinta anos o modelo organizativo da sanidade galega completouse cun conxunto de entidades que teñen natureza instrumental e que desenvolven as súas prestacións asignadas baixo un réxime diferenciado (axencias, fundacións e sociedades públicas). Así, o sistema público de sanidade galego organízase ao redor dun órgano de dirección do sistema (Consellería de Sanidade), un

provisor de servizos (Sergas) e un conxunto de entes instrumentais integrado por dúas axencias (ACIS e ADOS), unha sociedade pública (Galaria) e tres fundacións (Ingo, Xenómica e F061). As dúas axencias foron creadas no 2015 e dependen directamente da Consellería de Sanidade. Dun lado, ADOS, Axencia Galega de Sangue, Órganos e Tecidos, que asumiu as competencias e medios persoais e materiais que corresponden á Fundación Pública Sanitaria Centro de Transfusión de Galicia (creada en 1993) e á Oficina de Coordinación de Transplantes de Galicia (creada en 1992); e, do outro, ACIS, Axencia de Coñecemento en Saúde, creada coa vocación de converterse no elemento nuclear do ecosistema de coñecemento e innovación en saúde en Galicia, configurando un complexo mapa estratéxico (Figura 1).

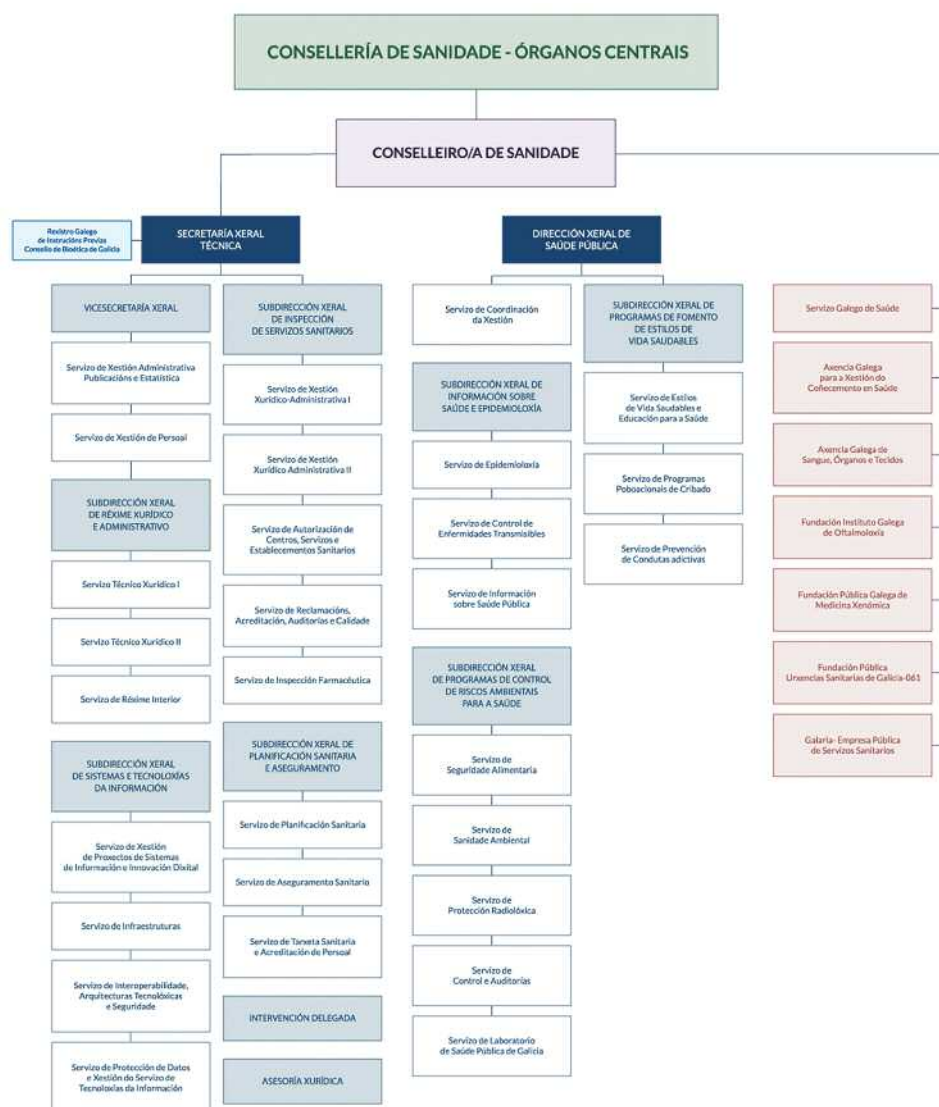
Figura 1. Estrutura de funcionamento de ACIS, Axencia de Coñecemento en Saúde



Fonte: Sergas.

A sociedade pública Galaria, Empresa Pública de Servizos Sanitarios S.A. foi fundada no 2008 e a súa principal actividade radica na xestión das unidades de medicina nuclear, diagnóstico por imaxe e radioterapia oncolóxica. E, por último, temos as tres fundacións: INGO, Fundación Pública do Instituto Galego de Oftalmoloxía, creada en 1992 para prestar servizos especializados de consultoría, planificación, avaliación e servizos oftalmolóxicos de alta complexidade, docencia e investigación; FPUSG-061, Fundación Pública de Urgencias Sanitarias de Galicia-061, creada en 1995 co obxectivo de que os profesionais de urxencias acheguen *in situ* a asistencia sanitaria ata os pacientes, que poden contactar directamente co servizo público de emerxencias cun sinxelo número de teléfono: 061; e FPFMX, Fundación Pública Galega de Medicina Xenómica, fundada no 2003. A estas entidades únense outras creadas para dar apoio en labores de formación e investigación. Hoxe o Servizo Galego de Saúde é un complexo organismo que serve como eixe vertebrador do sistema sanitario público de Galicia e unha peza básica da Consellería de Sanidade (Figura 2).

Figura 2



Fonte: Sergas.

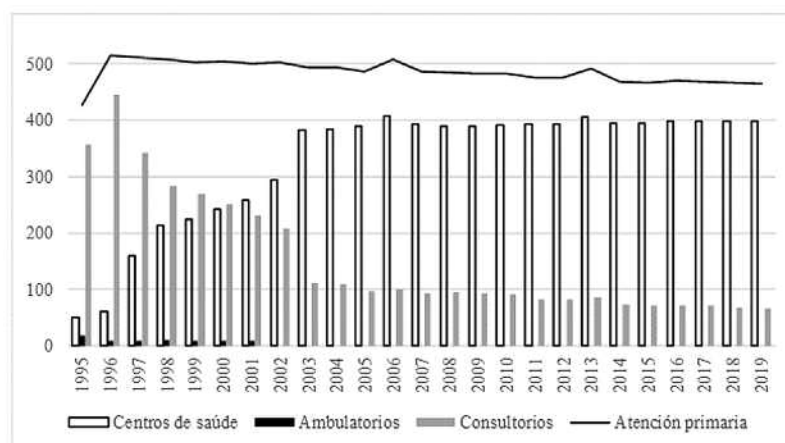
a) A laxa dunha herdanza: atención primaria versus atención especializada

En 1991, Galicia recibiu o traspaso dun sistema sanitario sostido en dous eixes estratéxicos herdados do modelo deseñado durante a ditadura de Franco: a atención hospitalaria e a prescrición de medicamentos. Nin a LXS nin as transferencias sanitarias ás comunidades autónomas modificaron este patrón de funcionamento. Isto traducíuse nunha sobrecarga ao redor da atención hospitalaria, nun elevado gasto farmacéutico e nunha atención primaria que adquiriu a condición de «cincenta», á espera dunha reforma profunda que non acaba de chegar. O papel de cada ámbito no sistema sanitario galego reflíctese na súa porcentaxe de financiamento, apenas sen variación entre 1991 e 2018: en torno ao 66 % do gasto sanitario público destínase a servizos hospitalarios e especializados; o 19 %

a servizos farmacéuticos, só o 13 % a atención primaria, e apenas o 2 % a saúde pública, tal e como revela o último informe do Consello de Contas.

A atención primaria debería ser a esencia do sistema sanitario para promover a saúde, previr a enfermidade, atender a enfermos crónicos e agudos e realizar un labor de coidado no máis amplo sentido da atención sanitaria á familia. Lonxe deste papel esencial, os servizos de atención primaria permanecen á espera dunha profunda reforma dentro dunha espiral de menoscabo de recursos e descontento profesional e social. Houbo un esforzo en dotación de infraestruturas, sobre todo dende 1993, cando se aprobou a primeira lexislación propia de ordenación da Atención Primaria de Saúde (Decreto 200/1993, 29 de xullo). Dous anos despois, en 1995, creáronse os Puntos de Atención Continuada (PAC) para atender as urxencias de atención primaria e reducir a presión sobre as urxencias hospitalarias. O número de centros de atención primaria modernos e mellor dotados de tecnoloxía —que substituíron os vellos ambulatorios e consultorios— aumentou a 200 en 1998 e roza os 400 dende o inicio do século XXI (Gráfico 1). Pero a Atención Primaria necesita máis recursos, sobre todo humanos, e necesita unha posta en valor das súas competencias e do seu rol esencial dentro do sistema sanitario (Cadro 2).

Gráfico 1. Número de centros de atención primaria



Fonte: IGE. Nos datos están incluídas as unidades de primaria, unidades de apoio e unidades de urxencias.

Os médicos de familia do Servizo Galego de Saúde atenden ao redor das catorce millóns de consultas cada ano, unha cifra bastante estable dende a década de 1990, ás que se suman máis de dous millóns de consultas anuais en pediatria. Con todo, o número de médicos en activo neste servizo reduciuse en case un centenar dende 2014 (2014: 2.615 e 2021: 2.519) nun marco de envellecemento do persoal e maior precariedade laboral e salarial. Isto supón que cada facultativo ten asignada unha media de 1.281 usuarios e atende a case seis mil pacientes por ano en consulta de atención primaria —cunha media de máis de trinta consultas diarias—, cifras dificilmente compatibles cunhas condicións de traballo dignas e unha atención sanitaria de calidade. O impacto desta estrutura resulta dramático nun territorio como o galego onde a 25 % da poboación supera os 65 anos. En paralelo,

Cadro 2. Recursos humanos en Atención Primaria en Galicia

	2004	2012	2018
Médico xeral	1996	2587	2602
Ats/due	1524	2157	2189
Auxiliar de enfermería	271	262	244
Celador	215	419	339
Función administrativa	1032	1055	1074
Asistente social	66	78	79
Farmacéutico	66	68	68
Fisioterapeuta	82	128	131
Matrona	158	158	149
Odontólogo	100	101	99
Pediatra	405	334	321
Psicólogo	27	0	0

Fonte: IGE. Nos datos están incluídas as unidades de primaria, unidades de apoio e unidades de urxencias. Os datos son relativos porque se refiren a días concretos de cada ano. Só 2012 refírese ao 31 de decembro e os datos dende este ano inclúen os MIR.

só en 2018 dispensáronse en Galicia 64,8 millóns de receitas para unha poboación de 2,7 millóns de habitantes, o que supón 24 receitas por habitante e ano.

Nos últimos trinta anos impulsáronse varios plans de reforma da atención primaria galega, o último o Plan Galego de Atención Primaria para 2019-2021, no que se expuña cambios organizativos no servizo e unha maior dotación de recursos materiais e humanos. Pero a COVID-19 puxo en evidencia o fracaso destas iniciativas. Os centros de atención primaria, que deberían actuar como porta de entrada no sistema, blindáronse durante a primeira fase da epidemia fronte aos pacientes e restrinxiron o seu labor basicamente a unha atención telefónica que elevou o estrés do persoal médico e deteriorou o coidado e atención dos seus pacientes. O desgaste da atención primaria resulta evidente só nunha cifra: en torno ao 50 % dos profesionais que finalizaron o MIR en Galicia dende 2017 rexeitaron traballar na atención primaria.

A situación da atención primaria non fixo máis que consolidar o sistema sanitario hospitalocéntrico recibido tras o traspaso de competencias sanitarias. Aos 12 hospitais transferidos dende o Insalud en 1992 (Figura 2), uníronse outros traspasados ao Sergas dende outras institucións como as deputacións provinciais (o Hospital de Conxo en 1992, o Hospital Sta M^a Nai de Ourense en 1993 ou o Hospital provincial de Pontevedra en 1996) ou incorporados dende o Ministerio de Defensa (Hospital Abente e Lago en 1996 ou o Hospital Naval de Ferrol en 2004).

En paralelo, iniciaron actividade durante a primeira década das competencias sanitarias o Hospital de Verín (1994), o Hospital Virxe da Xunqueira (1996), o Hospital de Barbanza (1997), o Novo Hospital de Santiago (1999) e o Hospital do Salnés (2001), entre outros. A consolidación dos complexos hospitalarios públicos permitiu a agrupación de servizos e a adquisición de funcións docentes

Figura 3. Hospitais transferidos nas competencias sanitarias en 1991



Fonte: memorias Sergas Fondo gráfico (Xunta de Galicia).

e formativas. A atención especializada viuse reforzada neste período polos centros de especialidades e de orientación familiar (Gráfico 2). Hoxe en día o Sergas conta con 7 complexos hospitalarios universitarios e un total de 27 hospitais de titularidade pública (Cadro 3). A pesar do incremento nas infraestruturas sanitarias dos centros hospitalarios, entre 2008 e 2019, perdéronse 700 camas instaladas nos hospitais do Sergas e, das instaladas, mantivéronse sen uso case mil (datos IGE). Como resultado, o 10 % das camas dispoñibles nos hospitais públicos galegos permaneceron baleiras, o que supón unha clara infrautilización de recursos difícil de entender.

Unha das experiencias máis destacadas na xestión dos hospitais públicos galegos dende o traspaso das competencias sanitarias en 1991 foi a creación das fundacións hospitalarias públicas, ao amparo inicial da Lei 30/94 sobre fundacións. A idea era que os hospitais do Sergas seguirían integrando a rede pública, pero rexidos por «técnicas de xestión empresarial» en materias como a contratación ou o pago de incentivos. O buque insignia desta iniciativa foi a Fundación Hospital de Verín (Ourense), constituída en 1993 cunha dotación inicial de 600.000 euros, pero a fórmula quedou estendida a outros tres hospitais comarcais de nova creación en Galicia (Virxe da Xunqueira, Barbanza e O Salnés). O proxecto resultou un fracaso cun gran custo para as arcas públicas. En 1998 o Consello de Contas fixo público un informe demoledor sobre Verín, onde advertía de que o hospital non era capaz de atender a demanda asistencial de pacientes da súa comarca, denunciaba unha certa opacidade na xestión dos recursos materiais e humanos e advertía da súa grave situación financeira con perdas acumuladas superiores a 1,2 millóns de euros. No ano 2000 o Consello da Xunta presidido por Manuel Fraga decidía que todas as fundacións hospitalarias constituídas ata entón en Galicia pasasen a ser públicas; pero o proceso resultou complexo. Ao final, en 2006, o goberno bipartito

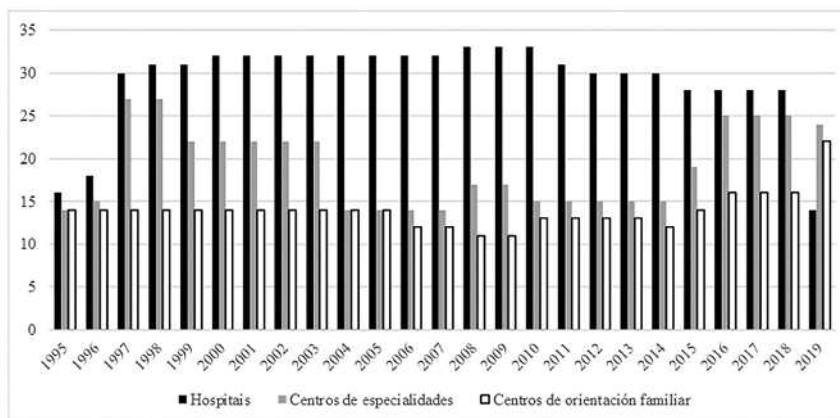
Cadro 3. Configuración do mapa hospitalario do Sergas en Galicia

	Area sanitaria	Distrito Sanitario	Hospital ou Complexo Hospitalario Universitario	Centro Hospitalario	
A Coruña	A Coruña-Cee	Coruña	C.H.U da Coruña	Hospital A Coruña	
		Cee		Hospital Virxe da Xunqueira	
	Santiago de Compostela e do Barbanza	Santiago de Compostela	C.H.U. de Santiago	Hospital Clínico Universitario	
		Barbanza		Hospital da Barbanza	
	Ferrol	Ferrol	C.H.U de Ferrol	Hospital Arquitecto Marcide	
					Hospital Naval
	Lugo	Lugo, Mariña e Monforte de Lemos	Lugo	C.H.U de Lugo	Hospital Lucus Augusti
Mariña			Hospital de Calde		
Monforte			Hospital de Monforte		
Ourense	Ourense, Verín e Barco de Valdeorras	Ourense	C.H.U. Ourense	Hospital Nosa Sra. Do Cristal	
		Barco de Valdeorras		Hospital Santo Cristo do Piñor	
	Verín	Hospital Santa María Nai			
Pontevedra	Pontevedra e O Salnés	Pontevedra	C.H.U. Pontevedra	Hospital Comarcal de Valdeorras	
		O Salnés		Hospital de Verín	
	Vigo	Vigo	C.H.U. Vigo	Hospital Montecelo	
					Hospital Provincial de Pontevedra
					Hospital do Salnés
			Hospital Alvaro Cunqueiro		
			Hospital Meixoeiro		
			Hospital Nicolás Peña		

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do Sergas.

presidido por Pérez Touriño tivo que inxectar algo máis de dez millóns de euros nas fundacións para evitar o colapso e compensar os resultados negativos de varios exercicios, segundo un novo informe do Consello de Contas. Finalmente, en 2008, a Xunta dissolveu as fracasadas fundacións —que no exercicio de 2008 presentaban perdas de máis de catro millóns de euros— e os hospitais pasaron a funcionar como centros públicos en todos os seus aspectos.

Gráfico 2. Número de centros de atención especializada*



Fonte: IGE.

* En 2019 aparecen 14 hospitais porque se contabilizan como un único centro os dos complexos hospitalarios.

Á marxe destes procesos, os hospitais públicos galegos experimentaron unha profunda transformación en equipamento médico e tecnolóxico de diagnóstico e de tratamento nos últimos corenta anos. Neste ámbito destaca a incorporación do primeiro acelerador lineal ou as primeiras probas de resonancia magnética en 1997. Máis adiante, nos inicios do século XXI, os médicos xa utilizan a medicina nuclear para diagnosticar, avaliar, e tratar varias enfermidades. Aquí chegaron as tomografías por emisión de positrones (TEP), o diagnóstico por imaxes PET, e as resonancias magnéticas de alto campo e de TAC helicoidal, entre outros. Os hospitais galegos da rede pública alcanzaron tamén fitos como o primeiro transplante de corazón en 1991, de fígado en 1994 e de pulmón e páncreas en 1999. Neste campo Galicia alcanzou cifras históricas no ano 2019, con 136 doantes de órganos que permitiron 354 intervencións e a taxa máis baixa de negativas familiares á doazón (13,4 %). Son datos aínda susceptibles de mellora, pero dos que podemos sentir satisfacción como sociedade.



Fondo gráfico SERGAS (Xunta de Galicia)

b) Facendo contas, atando fíos

Na primeira década de autonomía sanitaria o modelo de financiamento mantívose vinculado ao fondo xeral do Insalud repartido baixo criterios de poboación protexida, corrixido polos acordos asinados ao redor da compensación da débeda histórica, e considerando outras variables como o PIB ou aspectos redistributivos (perda de poboación, docencia e desprazados). A partir de 2001, unha vez finalizado o proceso de traspaso de competencias sanitarias e desaparecido o Insalud, entrou en vigor un novo sistema de financiamento autonómico. Dentro deste novo marco, Galicia (e o resto de comunidades autónomas) contaron cun grao de autonomía máis elevado na súa financiación, así como un notable incremento da capacidade para variar os seus ingresos en función das súas ne-

cesidades. Dende entón producíronse diversas reformas neste sistema no marco do Consello de Política Fiscal e Financeira. Tras o acordo de transferencia asinado en 1991, Galicia logrou achegarse á media do gasto sanitario público per cápita dende a última posición do vagón de cola. A partir de 2001, baixo o novo sistema de financiamento, a súa posición relativa seguiu mellorando nun marco de maior dispersión do gasto entre comunidades autónomas. Como resultado deste proceso, pasou do posto 17 ao posto 9 en termos de gasto sanitario público por habitante, cunha considerable marxe de mellora. Se analizamos só a partida de gasto sanitario público per cápita en Atención Primaria Galicia ocupa as últimas posicións en 2019, só por diante de Asturias, Baleares e Madrid. Aquí queda moito camiño por percorrer.

Cadro 4. Gasto sanitario público total por comunidades autónomas (euros/habitante)

CCAA	1991	CCAA	2001	CCAA	2010	CCAA	2019
Navarra	501	Navarra	708	Navarra	754	País Vasco	1.873
País Vasco	465	País Vasco	654	País Vasco	680	Asturias	1.763
Aragón	451	Asturias	633	Asturias	650	Navarra	1.694
Asturias	435	Cantabria	614	Cantabria	645	Extremadura	1.682
Madrid	426	Aragón	607	Aragón	635	Aragón	1.677
Extremadura	418	Madrid	598	Cataluña	622	Castela e León	1.661
Cataluña	411	Cataluña	595	Extremadura	621	Murcia	1.638
C. Valenciana	410	Extremadura	589	Andalucía	612	Cantabria	1.621
Andalucía	409	17 CCAA	582	Galicia	611	Galicia	1.568
Cantabria	408	Galicia	580	17 CCAA	608	Rioxa	1.535
17 CCAA	406	Castela e León	578	Madrid	605	Cataluña	1.515
Castela e León	399	Andalucía	567	Castilla y León	603	Castela-Mancha	1.501
Rioxa	376	C. Valenciana	559	Rioxa	596	17 CCAA	1.486
Canarias	367	Canarias	552	Murcia	579	Canarias	1.477
Castela-Mancha	361	Rioxa	544	C. Valenciana	571	C. Valenciana	1.477
Murcia	361	Murcia	543	Canarias	558	Baleares	1.475
Baleares	347	Castela-Mancha	534	Castilla La Mancha	552	Madrid	1.340
Galicia	331	Baleares	492	Baleares	524	Andalucía	1.262

Fonte: elaboración propia a partir de Abellán Perpiñán (2013). Para 2019 utilízouse o dato do Gasto sanitario público consolidado por comunidades autónomas proporcionado polo Ministerio de Sanidade.

En conxunto, os recursos da sanidade pública galega aumentaron de maneira espectacular nas últimas décadas. En 2008 o orzamento inicial do Sergas ascendeu a pouco máis de 3.500 millóns de euros; en 2020, esta partida superou os 4.000 millóns de euros. A dotación creceu nun marco caracterizado pola crise económica e as medidas de austeridade do gasto, o que supón *a priori* unha boa nova. Vexamos como a comunidade galega xestionou este incremento da dotación orzamentaria dos recursos sanitarios públicos analizando as principais operacións de gasto do Sergas en 2020 (Cadro 5).

A simple vista máis do 95 % dos gastos do Sergas concéntranse en tres capítulos: gastos de persoal (44 %), gastos en bens correntes e servizos (31 %) e transferencias correntes (21 %). O elevado peso dos gastos en persoal esconde unha complexa realidade na xestión dos recursos humanos da sanidade pública galega. Como xa comentamos, a escaseza de persoal resulta básica para entender os elevados índices de asignación de pacientes na atención primaria, o atasco das urxencias e as listas de espera

Cadro 5. Resumo por artigos das operacións de gasto. Presuposto SERGAS en 2020 (euros)

	2020		2020
<i>1. Gastos de persoal</i>	<i>1.755.157.948</i>	<i>4. Transferencias correntes</i>	<i>849.158.562</i>
-Altos cargos e delegados	235.311	-A sociedades públicas e outros entes públicos da comunidade autónoma	82.642.382
-Funcionarios	1.104.062.768	-A corporacións locais	3.979.800
-Laborais	150.472.903	-A familias e institucións sen fins de lucro	762.536.380
Outro persoal	742.793	<i>5. Fondo de continxencia</i>	<i>31.917.175</i>
-Incentivos ao rendemento	165.510.762	<i>6. Investimentos reais</i>	<i>152.539.966</i>
-Cotas, prestacións e gastos sociais a cargo do empregador	296.351.150	-Investimento novo asociado ao funcionamento operativo dos servizos	144.790.451
Fondo Retributivo	37.782.261	-Investimento de reposición asociado ao funcionamento operativo dos servizos	4.056.817
<i>2. Gastos en bens correntes e servizos</i>	<i>1.236.277.452</i>	-Gastos en investimentos de carácter inmaterial	3.692.698
-Alugamentos e canons	47.691.203	<i>7. Transferencias de capital</i>	<i>2.670.450</i>
-Reparacións, mantemento e conservación	35.332.873	-A sociedades públicas e outros entes públicos da comunidade autónoma	2.270.450
-Material, subministracións e outros	923.128.903	-A corporacións locais	300.000
-Indemnizacións por razóns do servizo	1.820.066	-A familias e institucións sen fins de lucro	100.000
Encomendas de xestión	22.732.417	<i>8. Activos financeiros</i>	<i>650.000</i>
-Asistencia sanitaria con medios alleos	205.571.990	-Concesión de préstamos fóra do sector público	650.000
		<i>Total</i>	<i>4.028.371.553</i>

Fonte: orzamentos Sergas.

nas consultas, probas diagnósticas e intervencións. Segundo o último informe do Consello de Contas, o déficit de persoal do Sergas alcanza as 5.300 prazas que suple con reforzos diarios. Como consecuencia, a insuficiencia de recursos humanos foi acompañada dunha maior precariedade do cadro de persoal, o que se traduce tamén nunha menor calidade da atención e dos servizos prestados. O mesmo informe indica que a temporalidade na sanidade pública chegou a alcanzar o 41 % do persoal na atención especializada e o 31 % do persoal na atención primaria. Aínda que nos últimos se acadaron acordos para reducir estas porcentaxes, a situación continúa a ser preocupante.

Os «Gastos en bens correntes e servizos» representan a segunda partida máis importante. Aquí destaca, dun lado, o importe do material e subministracións, que absorbe 923 millóns de euros. Trátase dun caixón de xastre onde se inclúen os pagos por servizos de seguridade, limpeza, equipamento, moitos deles externalizados a empresas privadas. Doutro, están os gastos en asistencia sanitaria con medios alleos que alcanzan case os 206 millón de euros en 2020, cifra que representa en torno ao 5 % do orzamento total do Sergas. Esta partida concéntranse sobre todo en concertos con entidades privadas (65 %), seguido de programas de hemodiálisis (14 %), concertos con centros de diagnóstico e tratamento (9 %), programas especiais de transporte (9 %) e outros servizos de asistencia sanitaria (3 %).

En realidade, a posibilidade de incorporar á rede hospitalaria do Sergas hospitais de carácter privado a través de concertos con carácter complementario contempouse xa como unha das funcións do Sergas dende 1992. A súa utilización veu xustificada basicamente na redución das listas de espera. Pero esta fórmula creceu de maneira espectacular na última década onde a derivación de pacientes á sanidade privada se triplicou, co consecuente incremento do gasto. O Consello de Contas advertiu nos seus informes anuais que a concertación resulta máis custosa que a atención realizada por medios propios. Pero estes acordos subscritos coas entidades públicas supuxeron un notable incremento dos ingresos para o sector hospitalario privado, chegando a representar máis do 50% dos seus ingresos totais. De feito, a maior parte dos hospitais privados galegos manteñen concertos asinados co Sergas,

aínda que non contamos con datos completos destes acordos, polo que resultan difíciles de analizar. A concentración en mans de grandes grupos hospitalarios como Grupo HM, Quirón, Vithas ou Ribera Salud dos principais hospitais privados galegos nos últimos anos dotounos dunha maior capacidade de negociación para asinar concertos coa sanidade pública. Neste apartado cabe destacar os concertos substitutorios mantidos con Povisa, propiedade do grupo hospitalario Ribera, e o Centro Oncolóxico de Galicia, xestionado por unha fundación pública. En particular, Povisa mantén un acordo para atender a 135.000 persoas por un valor que rolda os 75 millóns de euros ao ano que xerou moita polémica en calidade da atención e listas de espera.

Cadro 6. Principais hospitais privados con concertos públicos en Galicia (2019)

Hospital	Poboación	Nº Camas	Funcións	Tipo de concerto
Hospital Povisa	Vigo	573	H. G.	sustitutorio
Vithas Hospital Nosa Señora De Fatima	Vigo	200	H. G.	parcial
Hospital Juan Cardona	Ferrol	150	H. G.	parcial
Hm Modelo-Belen	Coruña, A	146	H. G.	parcial
Hospital Quirosalud A Coruña	Coruña, A	127	H. G.	parcial
Grupo Quirosalud Pontevedra	Pontevedra	127	H. G.	parcial
Hospital San Rafael	Coruña, A	120	H. G.	parcial
Hospital Hm Rosaleda - HM La Esperanza	Santiago Com.	119	H. G.	parcial
Hospital Polusa	Lugo	97	H. G.	parcial
Clinica Residencia El Pinar	Vigo	84	HSMYT	RUP
Hestia Santa Maria	Pontevedra	70	Otros	parcial
Sanatorio Nosa Señora dos Ollos Grandes	Lugo	69	H. G.	parcial
Centro Oncoloxico De Galicia	Coruña, A	56	H. E.	sustitutorio
Clinica Santa Teresa	Ourense	49	H. G.	parcial
Centro Medico El Carmen	Ourense	43	H. G.	parcial
Concheiro Centro Medico Quirurgico	Vigo	40	H. G.	parcial

Fonte: elaboración propia cos datos obtidos do BOE 31/12/2019, Catálogo Nacional de Hospitales 2020. Nota: COR (A Coruña); LUG (Lugo); OUR (Ourense); PON (Pontevedra). Notas: H. G.: Hospital Xeral; H.E.: Hospital Especializado; HSMYT: Hospital de Saúde Mental e Toxicomanías. RUP: Rede de utilización pública.

Doutra banda, os «Gastos en transferencias correntes», o terceiro capítulo de maior peso, inclúen axudas para a compra de medicamentos, próteses, material para inválidos, entre outros, de familias e institucións sen fin de lucro. Tamén se contabilizan nesta partida as transferencias para financiar as entidades dependentes ou relacionadas directamente coa organización do Sergas como ACIS, ADOS, Galaria, F. Ingo, FPSUG-061 ou FRPGMX; de todas elas xa falamos máis arriba.

Saúde e atención sanitaria: eixes básicos da sociedade do benestar

A medicina experimentou nas últimas catro décadas un avance histórico tanto na prevención, como no diagnóstico precoz e tratamento de enfermidades. A sanidade pública galega demostrou a súa capacidade para permanecer na vangarda destes cambios tanto en medios materiais como profesionais. Pero a cidadanía galega non quedou atrás neste avance. A elevada participación en programas de detección de enfermidades, campañas de vacinación ou doazón de sangue e órganos e o impulso a cambios legislativos para o coidado de pacientes en réxime de paliativos ou a regulación da eutanasia

evidencian a nosa madurez como sociedade. A pesar da elevada idade media da poboación galega aprendemos a utilizar a tarxeta sanitaria dixital, a plataforma telemática É-Saúde e os programas telemáticos como conecta-72 ou a plataforma TELEA.



Fondo gráfico SERGAS
(Xunta de Galicia)

Pero é a nosa obriga ser críticos coas moitas cousas que quedan por mellorar. A posta en valor da atención primaria resulta fundamental, pero tamén a atención psiquiátrica —maltratada historicamente— require de maiores recursos e visibilidade. A investigación é unha chave indispensable para seguir avanzando en prevención e tratamentos, para loitar contra enfermidades raras, para afrontar as necesidades sanitarias dunha poboación cunha esperanza de vida cada vez maior. Parece claro que a cidadanía galega entende que unha atención sanitaria pública de calidade e accesible para todas as persoas constitúe unha necesidade básica para aspirar a unha sociedade de benestar. Apenas o 15 % da poboación galega conta cunha póliza de seguro privado e, quen o subscribe, revela que o fixo polos tempos de espera en consultas non urxentes na sanidade pública. De feito, as listas de espera representan o principal descontento da cidadanía ante a sanidade pública galega. Atendendo a estas premisas necesitamos reflexionar sobre a xestión dos recursos sanitarios públicos e para iso resulta clave a transparencia dos datos. Non se trata só de gastar máis senón de investir en aras a mellorar a calidade da nosa atención sanitaria porque a sanidade pública non pode ser un negocio. A atención sanitaria é un dos servizos públicos máis prezados, unha ferramenta básica para reducir desigualdades e o noso principal paraugas ante os riscos que ameazan a nosa saúde.

Para saber máis

Abellán Perpián, J. M. (Dir.) (2013). *El sistema sanitario público en España y sus comunidades autónomas. Sostenibilidad y Reformas*. BBVA.

Consello de Contas de Galicia. (1997-2020). *Informes de fiscalización da Conta Xeral do Servizo Galego de Saúde*. Recuperado de <https://www.ccontasgalicia.es/gl/menu-consello/fiscalizacion/informes>

- Pons-Pons, J. e Vilar-Rodríguez, M. (2014). *El seguro de salud privado y público en España: su análisis en perspectiva histórica (1880-2010)*. Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Pons-Pons, J. e Vilar-Rodríguez, M. (2018). *Un siglo de hospitales entre lo público y lo privado (1886-1986) [Financiación, gestión y construcción del sistema hospitalario español]*. Marcial Pons.

16

A CULTURA EN TEMPOS DE AUTONOMÍA



Miguel Anxo Seixas Seoane

Doutor en Historia e Presidente da Fundación Castelao

A CULTURA EN TEMPOS DE AUTONOMÍA

Os precedentes

Segundo é a xente é o presente». Mercé á Constitución aprobada en 1978 e á disposición transitoria segunda que lembraba o Estatuto de autonomía de Galicia plebiscitado o 28 de xuño de 1936, finalmente, tramitado no exilio, permitiúselles a Galicia o acceso a un goberno encarnado na Xunta preautonómica presidida por Antonio Rosón (1978-1979) e Xosé Quiroga (1979-1981).

Neste novo constitucionalismo democrático a cidadanía galega foi votar, por primeira vez, o 3 de abril de 1979, para elixir os gobernos municipais. O *BOE* do 21 de agosto de 1979, por primeira vez, regula a incorporación da lingua galega ao sistema educativo en Galicia. O 21 de decembro de 1980 refrendábase o Estatuto de autonomía podendo por vez primeira, gobernarse por nós mesmos.

Agora, neste novo tempo, era o momento de facer, de negociar e de entenderse con todos os poderes presentes no territorio, desde os municipais até os estatais, nun intre onde o poder autonómico aínda estaba en construción. E había que facelo nunha poboación diversa, dispersa, rural e urbana, concentrada en poucas e pequenas cidades e vilas, algunhas delas mal comunicadas e outras vertebradas ó longo da nova autopista do Atlántico. Era valerlle á identidade galega que se ben era visible no emocional foi, malia os esforzos de creadores, de intelectuais e dalgúns políticos, moi feble na conciencia civil e política da cidadanía (Villares Paz, 2017; Núñez Seixas, 2021: 235-263).

Desvalida a cultura galega, había que axudala para que se valesa a si mesma, algo que viñeran facendo de continuo uns poucos escritores, sobre todo dende a xeración de 1841, primeiro en castelán e máis tarde en galego, pero sen acceder ás institucións. A teima destes intelectuais foi a loita pola dignidade dos seus cidadáns e da súa cultura e, sobre todo, por liberar á lingua do inxusto estigma que lle impuxeran (Vilavedra Fernández, 1999).

A civilización é un logro fráxil que precisa ser constantemente xebrado, expurgado (de aí que haxa que coidar a súa enxebreza) e defendido dos atacantes de dentro e de fóra. Este novo réxime de autonomía era herdeiro dun pasado, dunha historia e dunha cultura. Os seus soldados eran un inmenso exército de falantes —o pobo— e tres institucións de investigación: a Universidade de Santiago de Compostela, a Real Academia Galega e o Instituto de Estudos Gallegos Padre Sarmiento (do CSIC). As dúas últimas moi febles por falta de recursos e o Padre Sarmiento dependente organicamente de fóra. Galicia e a súa cultura seguía a se asomar nos libros, na música, na pintura, no teatro e, de cando en vez, en investigacións auspiciadas nalgunhas universidades. A cultura popular sobrevivía na oralidade e no cotián das persoas xunto con outra de prestixio encarnada e despregada mediante diferentes proxectos editoriais. Isto é o que ten que administrar o primeiro Goberno pre-

autonómico. Tratábase da política cultural duns poucos por valerlle á cultura e por crear lectores. O esforzo centrábase en recrutar lectores entre o exército de falantes. En fin, tentaban conseguir esa imprescindible independencia lectora dos galegos e armalos de dignidade coa memoria da nación. Ao tempo, contábase coa bagaxe da emigración, onde institucións e persoeiros salvagardaran a cultura alén mar e en Europa. Alí os centros galegos e españois dirixidos por galegos, irradian cara á terra o folclore e a tradición, a música e as artes visuais; nunha Galicia ideal que paseniñamente, non obstante, vai diluíndose e encapsulándose no tempo, algo do que se queixan Luís Seoane ou Lois Tobío, e tantos emigrantes que retornaran aos poucos xa desde 1961.

Existían varios museos que foran fundados antes de 1936 ou en plena ditadura como os provinciais, o Municipal de Vigo ou o de Belas Artes na Coruña e, unha Bienal de Arte en Pontevedra desde 1968. Nas súas salas ofrecíanse exposicións temporais, amais da mostra dos seus fondos histórico-artísticos. A imaxe de Galicia era a proxectada desde o Laboratorio de Formas fundado en 1970. Na súa expansión Sargadelos abriu unha galería en Barcelona en 1972, en Madrid en 1975 e en Santiago en 1978.

Entre 1919 e 1936 celebrábase o Día de Galicia cada 25 de xullo, e desde 1963 o Día das Letras Galegas cada 17 de maio. A partir do curso 1965-1966 impártese lingua e literatura galega na Universidade de Santiago de Compostela. En 1967 créase o Seminario de lingua e literatura na de Barcelona e, en 1968, unha cátedra. En 1970 comezou o ensino do galego coa Lei xeral de educación e, en maio de 1971, fúndase na universidade de Santiago o Instituto da Lingua Galega (ILG). En marzo 1972 foi nomeado o primeiro catedrático de lingua e literatura galega na universidade compostelá na figura de Ricardo Carballo Calero. Impártense cursos de galego en once institutos e desde 1972-1973 é optativo nas Escolas de Maxisterio. Continuaban as representacións das compañías de teatro afeccionadas e, en 1973, xorde o Certame de teatro en Ribadavia. Comezou a recollida de datos da lingua galega en xullo de 1973 para confeccionar o *Atlas lingüístico* e en xullo de 1974 comeza a emitirse o informativo Panorama de Galicia (TVE) (Monteagudo, 2022). Teresa Otero Sande presenta en 1974 na USC a primeira tese de doutoramento en galego co título *Contribución ao estudo da obra literaria de Alfonso Rodríguez Castelao*.

En 1976 nace o Museo do Pobo Galego en Santiago, baixo a forma dunha asociación, e sinala como obxectivos investigar, conservar, divulgar, defender e promover a cultura galega en todos os seus ámbitos. Xoaquín Lorenzo e Antonio Fraguas foron o primeiro presidente do Padroado e o primeiro director do Museo, respectivamente. Foron xurdindo novas propostas culturais: a revista *Teima* en 1976, o semanario *A Nosa Terra* (1977); editáronse as *Bases para unificación das normas lingüísticas do galego* (1977), na busca dun galego culto de referencia, e pronúnciase por primeira vez o discurso en galego na inauguración do curso da universidade. O labor cultural era comandado polas empresas editoras (Bibliófilos, Galaxia, Castrelos, Edicións do Castro, Ruedo, Xistral, Celta, Alvarellos, Sept, Pico Sacro, Follas Novas...) e por entidades públicas e privadas (a Universidade, a RAG, a Fundación Barrié ou o COAG...). A estas súmanse as publicacións das organizacións políticas que se van legalizando aos poucos desde xaneiro de 1977, entre elas, *Terra e Tempo* da UPG, *Galicia en Loita* do MCG, *A Voz do Pobo* do PCG, entre outras. Algúns autores galegos eran exportados a outras linguas e a literatura galega medieval seguía a ser estudada en Portugal e en Italia. As obras de teatro seguen a ser representadas por varias compañías cada vez máis profesionalizadas (Pazó e Vilavedra, 2000).

Os artistas visuais presentan as súas creacións en galerías de Galicia, España e América (nomeadamente Buenos Aires). A Fundación Barrié na Coruña comeza a rescatar pintura histórica galega. Segue a crearse música culta e popular, a interpretarse e a gravarse. Galicia asoma o rostro, de cando en vez, nos documentais e nun incipiente cine de autor (González, 1992).

Foron estes os tempos do crecemento do ensino do galego por parte das numerosas asociacións culturais e dos profesores do ILG que, en xaneiro de 1978, vendera arredor de 50.000 exemplares dos seus tres manuais, *Galego 1*, *Galego 2* e *Galego 3*. O libro segue a encarnar as palabras galegas e a cultura está presente noutras linguas nas universidades de fóra coa creación dos lectorados de galego (1987). Para captar o mercado en galego do ensino e ofrecer os seus manuais veñen editoras de fóra: Casals, Anaya, Santillana... As entidades privadas e públicas editoras súmanse á Xunta preautonómica que edita documentos oficiais en galego. Continúa o labor de rescate da tradición e a música recollida por Dorothé Schubart e as campañas de escavación de monumentos megalíticos comandadas pola universidade e o Instituto de Estudos Gallegos Padre Sarmiento. Mentres, aumentan os cantantes, os grupos de baile e as compañías de teatro. Durante o Goberno preautonómico fóronse aprobando e visibilizando as manifestacións dese novo poder que por primeira vez podía promover, estimular e acompañar a creación e a investigación en galego. Cumpría abandonar a meritória resistencia de antano para tentar impulsar unha nova ofensiva cultural.

Para todo traballo creativo son precisas tanto a autonomía da arte (do autor) como a súa conexión co mercado. Nesa nova relación na que pode intervir o poder (política) vanse dar interferencias. Toda obra de arte vai estar vinculada á dialéctica entre estética e política, entre a independencia e a dependencia doutras forzas sociopolíticas.

A RAG, en 1979, inaugura unha sede na Coruña e faise a exposición bibliográfica do libro galego en Santiago. En relación con isto, vellas e novas editoras ofrecen máis títulos, creando deste xeito un mercado autónomo máis numeroso para o galego e así, en 1979, establécese en Vigo edicións Xerais de Galicia, unha das editoras que, xunto a Galaxia, é das que máis repercusión terán no panorama cultural, creando en 1984 o Premio Xerais de novela. Este galardón compite co Premio Blanco Amor de novela, convocado conxuntamente por algúns concellos dende 1981.

En 1979 créase a Fundación Otero Pedrayo, que desde 1983 outorga o Premio Trasalba. En 1980 Álvaro Cunqueiro é nomeado Doutor *honoris causa* na Universidade de Santiago de Compostela canda Camilo J. Cela e Joseph M. Piel. En Francia Abel Bouhier editara en 1977 a súa tese, *La Galice, essai géographique d'analyse d'interprétation d'un vieux complexe agraire*, traballo referencial para o estudo de Galicia e dos galegos. En maio de 1980 fúndase a Asociación de Escritores en Lingua Galega. As artes visuais teñen cada vez maior presenza, en 1977 nace a Asociación de Escultores en Vigo, e, en 1980, Baiona presenta ao Grupo Atlántica cunha serie de exposicións anuais que chegarán a 1984, recollendo a experiencia das mostras ao aire libre que desde 1968 se celebraban na cidade olívica no Castro e na praza da Princesa.

Estatuto de autonomía de Galicia

Grazas ao novo marco constitucional, pero con demora respecto aos cataláns e aos vascos, os electores galegos tras moitos desencantos e empurróns puideron refrendar o Estatuto de autonomía o 21 de decembro de 1980. Nel recoñécese a Galicia como unha nacionalidade histórica sendo a lingua e a



Sede do Consello da Cultura Galega.
(Fondo gráfico Consello da Cultura Galega. Foto Teresa Navarro)

cultura as cualidades que máis a definen. Algúns dos artigos do Estatuto ocúpanse desa singularidade cultural: artigo 5: «A lingua propia de Galicia é o galego»; artigo 27: «O fomento da cultura e da investigación en Galicia. A promoción e o ensino da lingua galega»; artigo 32: «Corresponde á Comunidade Autónoma a defensa e promoción dos valores culturais do pobo galego. A tal fin, e mediante Lei do Parlamento, constituirase un Fondo Cultural Galego e o Consello da Cultura Galega».

Constituíuse, xa que logo, na comunidade galega, que xa tiña un espazo cultural e de comunicación compartido co castelán, un sistema político propio e, asemade, de competición para as diferentes propostas partidarias. Tras as primeiras eleccións autonómicas —gañadas por AP e UCD en 1981— formouse un Parlamento, e este elixiu ao primeiro Presidente de Xunta de Galicia, Xerardo Fernández Albor. O poder executivo ten que administrar un territorio no que actúan outros poderes que deixan as súas marcas xurisdicionais, políticas e culturais, herdando un territorio, un pasado e unha identidade de seu. Tanto o Parlamento como a Xunta de Galicia eran algo máis poderosos e transcendentais do que só estimamos daquela. Por primeira vez, os galegos elixían como querían ser gobernados e como construír Galicia cos seus acertos e desacertos. O resultado destes corenta anos é obra súa: nosa.

Houbo, daquela, ruptura. Antes a nosa cultura era desatendida polos ministerios do Goberno de España e as deputacións provinciais tendían cara ao enxebrismo e ao folclorismo, e só institucións como a Universidade, os institutos e colexios, a Real Academia Galega, o ILG, o Museo de Pontevedra, o Instituto Padre Sarmiento de Estudos Gallegos, o Padroado Rosalía de Castro, a Fundación Barrié, as caixas de aforros e os centros galegos na emigración prestaban certa atención á identidade galega. Para ese inxente labor de defender e de producir cultura amais das institucións e das empresas editoriais estaban os froitos que emerxían das esporas dese micelio, esa rede cultural de hifas que eran as numerosas asociacións nas que destacaban o entusiasmo e o voluntarismo, a súa xenerosidade.

Desde 1981 a Xunta de Galicia ten a obriga de conservar e de promocionar un amplo patrimonio material e inmaterial nun territorio que xa non é tan rural como antano; ademais non poderá atender aos veciños de fala e de cultura galega fóra da Galicia administrativa: Terra Eo-Navia, As Portelas e o Bierzo Occidental.

Para algúns, fronte á historia de Galicia que a consideraban como un fracaso (do que se podía aprender), a existencia da lingua e da cultura presentouse como unha resistencia e como un éxito do pobo galego, fronte as pasadas e presentes adversidades. Esa excelsa creación comunitaria con achegas individuais, con todo, sobrevivía e dominaba toda a xeografía —en menor medida nas cidades— a pesar da presión e avance do poderoso castelán.

A xestión desa Galicia foille asignada en 1981 a un goberno dun partido, AP, con fermento galeguista —Xerardo Fernández Albor como presidente formara parte de Realidade Galega, Xosé Filgueira Valverde como conselleiro adxunto ao presidente en materia cultural fora un dos fundadores do Seminario de Estudos Galegos— restrinxindo a cultura galega a unha soa consellaría sen entender que todo o Goberno tiña que facer política cultural. Creouse o Consello da Cultura Galega en 1983, seguindo a recomendación do propio Estatuto e foi presidido por outro galeguista, Ramón Piñeiro. Moito máis desacertado polas súas consecuencias foi o fracaso do pacto dos partidos políticos por unha política cultural á que logo se podían incorporar a maioría das institucións e colectivos. A cultura non entrou na política e, en troques, a política partidaria si que entrou na cultura. Esas decisións levan á traxedia dos comúns, á incompetencia.

A política cultural do goberno conservador raramente recibiu o apoio dos socialistas —PSdeG— e dos nacionalistas —BNG-PSG; EG— e comunistas —PCG—. Por inmaduridade democrática, por falta de cultura cívica, e por desinterese ás veces do común e querer primar sempre o interese partidario non houbo ese imprescindible entendemento nun proxecto cultural xeral para Galicia, agás algunhas poucas leis e iniciativas como o apoio de Camilo Nogueira á chegada dos restos de Castelao en 1984. Por iso, o poder autonómico desenvolveu o seu apagado ou ás veces desenfocado proxecto cultural sen a imprescindible visión xeral e sen a calor política e maioritaria do acordo parlamentario. Non houbo ese básico consenso parlamentario ou pacto xeral galego ao redor da cultura, e a historia destes corenta anos é a combinación da aceptación de determinadas propostas ou, pola contra, o seu frontal rexeitamento. O resultado foi a convivencia das políticas estatais (mínimas), as autonómicas e as locais/provinciais, diferentes segundo quen exerza o poder, ben partidos con estrutura territorial ampla ou agrupacións de electores locais. Foi o Goberno autonómico, como é a súa obriga, o que deseñou a política cultural e o que tivo que entenderse poderes provinciais e locais.

Amais das institucións e das empresas culturais, participan na produción cultural as persoas, os creadores e os axentes culturais. Será un acordo con algúns deles e non cos colectivos das distintas esferas da cultura, porque estes non son quen de ofrecer unha fronte ou uns obxectivos comúns. Debido a que, por formación, as persoas se integran en distintos círculos, que a súa vez estes se compoñen doutros círculos, aténdese ou se lle dá preferencia a un determinado público por numeroso, e potenciouse esa «cultura» do espectáculo e do localismo e non se atende a esoutros círculos máis reducidos, selectos e relevantes para Galicia.

O resultado, en xeral, foi que se confiou nos condutores (poder autonómico) aínda que algúns viaxeiros (cidadanía) se apearon dese percorrido cultural e acabaron situándose fóra do sistema. O

axente dominante, polos seus recursos legais, económicos e técnicos, nestes anos foi a administración pública que case non tivo eses necesarios e obrigados contrapesos e competencia. Por outra parte, os outros poderes, públicos e privados, xogaron só no seu círculo local e non buscaron a cooperación ou a expansión desa onda cultural en Galicia e fóra dela sumando a outros actores.

O poder autonómico tiña o desafío dun pasado cun inmenso patrimonio herdado para coidar e para divulgar e o dun presente ao que informar e formar ante os desafíos constantes dun tempo novo e moi cambiante. Asemade, o político ten que convencer coa súa xestión aos seus cidadáns que o avalían nas eleccións. Malia iso, toda política cultural debe promover a identidade, protexer a diversidade, fomentar a creatividade e a participación cidadá.

Era a tarefa do Executivo xuntar e, sobre todo, de conxugar a todos os actores responsables desa creación cultural na arquitectura, na imaxe, na escultura, no deseño e artesanía, na literatura, no teatro, na música, no baile e na danza, na moda, na gastronomía, na ciencia e na tecnoloxía. Tería que ser o motor para que esas pezas soltas formasen unha engrenaxe, unha mecánica cultural para que se movese soa no vehículo da lingua. Ten que unhas veces crear e outras acompañar ás novas iniciativas para que logo se desenvolvesen en por si. Para iso gobernaba e para iso eran precisas estratexia, obxectivos e unhas eficaces axudas económicas. Estas, establecidas en forma de subvencións, eran un medio para optimizar a creación e non unha fin en si mesma; para evitar o vello trato persoal, clientelar e de resultados improdutivo. Asemade, cumpría dotar a Galicia de equipamentos precisos para que a cultura tivera unha infraestrutura digna e a cidadanía se sentise respectada e respresentada.

Pola súa parte, as xentes da cultura tiñan que se adestrar e profesionalizarse en moitos deses espazos de formación para seren competitivos. Porque nesa feira das letras, das artes e das ciencias uns teñen que destacar por seren transgresores, rompedores ou innovadores (poucos), o que lles outorga só prestixio, pero non sempre os merecidos rendementos económicos; e outros (moitos) teñen que buscar os seus clientes, os compradores para as súas ofertas e propostas nun mercado global con moitas tentacións culturais cada vez máis poderosas e que se acrecentaron co ingreso na CEE en 1986; nun mercado onde o usuario, coa formación e información que posúe, é o que escolle. As adversidades ás que se enfrontaba Galicia dentro da desproporcionada batalla cultural e identitaria eran e son inmensas. Todos somos imprescindibles nesas batallas en defensa da propia identidade, que ten que ser compatible e respectuosa con outras identidades e pertenzas.

Galicia partía de certas desvantaxes pola dispersión da poboación (moitos concellos pequenos, sen suficiencia financeira e sen equipos culturais), pola súa incomunicación e vertebración e por carecer dunha capital preeminente. A estas feblezas estruturais súmanse as das persoas que coa súa educación e memoria deciden onde depositar as súas emocións e que facer coa súa consciencia política e coa súa identidade ou identidades. Por iso os galegos de nación, concienciados en diferentes graos, poden exercer de galegos en diferentes escalas e con distintas variantes. Xa que logo, en Galicia vanse dar distintas actitudes fronte á cultura. Amais o castelán, que se impuxera antano, seguía a inzar e sobre todo, a marcar e separar aos seus falantes. No canto de sumar outra lingua á nosa, restoulle falantes ao galego.

Había, pois, que defender unha identidade cando estaba a esmorecer un ecosistema (o rural), aquela atmosfera que permitira precisamente que a cultura sobrevivise oralmente. Galicia tiña que seguir incorporándose á modernidade e á competencia, á diversidade que xa existía no seu seo. A

nación dos galegos confinaba ao norte e ao oeste, mar por medio, co inglés, ao leste co castelán e ao sur co portugués. Amais, desde fóra, a través das ondas da radio e da televisión chegaban aos oídos dos galegos outros sons e músicas noutros idiomas.

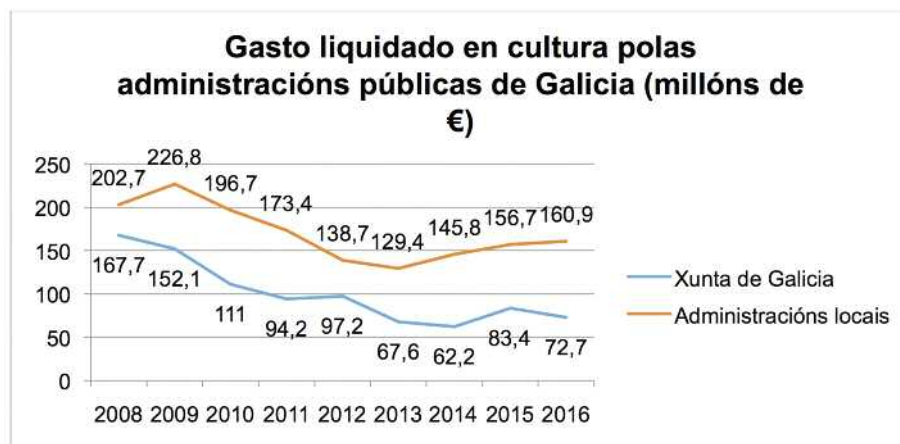
Tería que defender a súa propia identidade para convivir entre outras. Un desafío no que terían que entrar todos ou os máis posibles (que sempre serían poucos), e de non o facer, esa engrenaxe emocional e cultural e, xa que logo, identitaria tería unha difícil presenza e, máis difícil, a súa supervivencia. Por decisión e valentía, algúns explotaron as potencialidades e nestes corenta anos, grazas a eles, Galicia fíxose máis urbana, aumentou a vertebración e a intercomunicación dentro e fóra do territorio. A maioría da poboación exerce no sector servizos, é mais culta e, asemade, foi incorporando nese proxecto construtivo á metade da súa poboación, ás mulleres.

En Galicia pódese vivir en galego aínda que persistan algunhas serventías que só se atravesan, de momento, a través do castelán. Para outros non é útil o galego ou ten un valor menor, e non se estimulou ou se incentivou o seu uso e se fixo ver as vantaxes e valor do mesmo. O labor cultural, así e todo, nestes corenta anos, creou algúns profesionais en certos procesos ou actividades. O mercado no que respecta á produción e ao consumo de bens, de actividades e de servizos culturais, debido ás súas perversións e abusos, non asigna de forma eficiente recursos á creación, á pluralidade e á formación, debido a que esa escasa demanda dificulta a viabilidade e o rendemento económico desas expresións culturais minoritarias debido a que os receptores ou beneficiados desa información non son conscientes no presente das súas carencias nin da transcendental importancia deses investimentos, desas apostas de cara ao futuro, que se converterán en patrimonio cultural.

Aos poucos irán instituíndose nestes anos novos galardóns, con ou sen dotación económica, para recoñecer a obra dos novos creadores galegos.

Nestes corenta anos dispoñemos de acordo coas estatísticas dalgúns datos así como dunha imaxe global en que o gasto en cultura correspóndelle ás administracións públicas. Como indica o Gráfico 1, mesmo en período de crise, son elas as que máis invisten en cultura.

Gráfico 1



Fonte: Marcos Lorenzo. A industria Cultural en Galicia. Inédito.

Arquitectura e artes visuais

Galicia, en 1981, presenta un patrimonio artístico recoñecible e marcadamente identitario. Unha arquitectura popular combinada con outra máis «intelectualizada» (Llano Cabado, 1983). En 1973 creárase o Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia, COAG, e nese mesmo ano constitúese a Escola Técnica Superior de Arquitectura na Coruña. Deseñáronse e fóronse despregando plans xerais de urbanismo. Con todo, non se deu unha eficiente ordenación do territorio e as construcións, ensanches das cidades, edificacións descontroladas e os estragos na paisaxe deixaron a súa marca ao longo dos anos oitenta (Seara Morales, 1984). Non obstante, sobresaen arquitecturas, tanto de profesionais autóctonos —aínda que formados xeracionalmente fóra— como foráneos, e se ben había novas edificacións que non presentaban o acerto e os logros das de antano, outras tamén os superaban. Os novos tempos exixían novas construcións e as diferentes administracións buscaron o concurso de arquitectos de renome tanto para as reformas como para as novas edificacións. O poder amosábase nos seus edificios e o mesmo acontece con outros de nova feitura erixidos nos concellos. Respecto aos particulares, o interese seguiu a deteriorar o espazo aínda que destaque entre eles algún salientable logro (Seara Morales, 1993).

A pintura, a fotografía, a escultura, o deseño e a artesanía van tendo espazo nos escasos museos e salas expositivas que ao longo destes corenta anos se van abrindo en cidades e vilas (Bouzada, 2000). Galicia contaba cunha longa tradición pictórica e os artistas galegos expoñían aquí e fóra xa desde os anos da ditadura franquista. En 1980 irrompe no panorama artístico o Grupo Atlántica e, ao tempo, foron incrementándose as galerías de arte, e algunhas xa estiveron presentes na 1ª edición de ARCO Madrid en 1982 e forman parte do catálogo de certames e feiras nacionais e internacionais: Basilea, Sao Paulo, Miami, Chicago... En Galicia —coa colaboración de Portugal—, inaugúrase o 1º Foro Atlántico de Arte Contemporánea en Santiago de Compostela en 1995, onde se xuntaron museos e galerías de ambos territorios mais algunhas do resto de España. Creouse a facultade de Belas Artes en 1990, e entre os espazos de arte contemporánea abríronse o Centro Galego de Arte Contemporánea en 1993, o Museo de Arte Contemporánea Unión Fenosa (A Coruña) en 1995 e o Museo de Arte Contemporánea de Vigo en 2002, como os máis significados. Institucións privadas, nomeadamente as caixas de aforro e a Fundación Barrié, xunto ás públicas encabezadas pola Xunta de Galicia, deputacións e concellos comezaron a promover o coleccionismo, animando á cidadanía a facer o mesmo, o que supuxo un incremento de galerías. O sector audiovisual, que até os anos setenta era practicamente inexistente, incorporouse ao mundo da creación e xurdiron o Arquivo da Imaxe, o CGAI e, sobre todo, a TVG (1986).

A fins dos setenta prodúcese un auxe da escultura, que continuará na década seguinte. Presentouse en diferentes mostras públicas e privadas, organizadas ben polas novas autoridades ou polos propios creadores. Algunhas pezas dos nosos escultores asentaron nos espazos das novas institucións e nas rúas e nas prazas de Galicia; era o momento de transformar as urbes que crecieran descontroladas e cun gusto moi discutible, atraínte tanto para os seus habitantes como para os visitantes. As prazas, as rúas, as alamedas foron adornadas con pezas que non respondían a homenaxes políticas, senón que se prestaban a transformar o medio a través dunha nova estética (Sobriño Manzanares, 1999).

Respecto ao deseño, foi un momento de explosión, xa que tanto o poder como as institucións privadas quixeron amosar unha nova faciana para un novo tempo. Foi o momento de creación dunha

Cadro 1: Principais institucións fomentadas polas políticas culturais da Autonomía. 1981-2020.

Institución	Ano de creación
AELG - Asociación de Escritoras/es en Lingua Galega	1980
Consello da Cultura Galega	1983
Asociación Galega de Editores	1983
Consello Galego de Museos	1983
Centro Dramático Galego	1984
Creación da RTVG	1985 e 1986
IGAEM	1989
CGAI	1989
Centro Superior Bibliotecario de Galicia	1989
Facultade de Belas Artes	1990
CGAC	1993
Escola de Imaxe e Son	1993
Asociación Galega de Produtoras Independentes	1994
Rede Galega de Teatros e Auditorios	1996
Fundación Cidade da Cultura de Galicia	1999
GANET-Empresas Galegas dedicadas a Internet e ás Novas Tecnoloxías	2000
Asociación Galega de Profesionais da Ilustración	2000
Escena Galega-Asociación Galega de Empresas de Artes Escénicas	2002
Clúster Audiovisual Galego	2002
Museo de Arte Contemporáneo de Vigo (MARCO)	2002
ESADg-Escola Superior de Arte Dramática de Galicia	2005
Clubtura-Asociación Galega de Salas de Música	2005
Centro Coreográfico Galego	2006?
Rede Galega de Salas	2007
AGEM-Asociación Galega de Empresas Musicais	2007
Clúster do Produto Gráfico e do Libro Galego	2007
Rede Galega de Música ao Vivo	2007
Culturgal	2007
Asociación Músicas ao Vivo	2008
Observatorio da Cultura Galega	2008
AGPXC-Asociación Galega de Profesionais da Xestión Cultural	2008
Cidade da Cultura de Galicia	2011
A Colectiva-Asociación Profesional de Artistas de Galicia	2017
Proxecta-Coordinadora Galega de Festivais de Cinema	2018
Videoxogo.gal-Asociación Galega de Videoxogos e Contidos Interactivos	2018
Asociación Empresarial Festivais de Galicia	2018
«Sectorial de Cultura» en Espazocoop	2018

Fonte: Elaboración propia a partir dos datos ofrecidos por Marcos Lorenzo Gallego. Consello da Cultura Galega. 12/11/2021.

imaxe propia. Publicacións, imaxe corporativa empresarial ou a cartelería pugnaron por seren recoñecidas a través dunha marca que as identificara. Amais creáronse ou adecuáronse escolas de deseño na Coruña —Escola de Arte e Superior de Deseño Pablo Picasso—, Ourense —Escola de Arte e Superior de Deseño Antonio Faílde—, Lugo —Escola de Arte e Superior de Deseño Ramón Falcón— e Santiago de Compostela —Escola de Arte e Superior de Deseño Mestre Mateo— destacando as ensinanzas clásicas e outras adaptadas aos novos tempos como o deseño gráfico, de interiores e de moda. Amais, viu a luz a Escola Universitaria de Deseño Industrial en Ferrol.

Respecto á artesanía, mudou esta arte do útil e adaptouse aos novos tempos. En 2003 desde a Xunta de Galicia constitúese a Fundación Artesanía de Galicia, cuxo principal fin é dotar ao sector artesanal dunha infraestrutura especializada para que poida desenvolver programas de asistencia, formación, innovación, catalogación, promoción, comercialización e calquera outro aspecto inhe-

Cadro 2: Lexislación cultural da Autonomía. 1981-2020.

Lei/decreto
Lei 3/1983, de normalización lingüística
Lei 8/1983, do Consello da Cultura Galega
Decreto 314/1986, polo que se regula o sistema público de museos da comunidade autónoma
Lei 4/1989, de creación do Instituto Galego de Artes Escénicas e Musicais (IGAEM)
Decreto 307/1989, polo que se regula o sistema de arquivos e o patrimonio documental de Galicia
Lei 12/1991, sobre a porcentaxe para traballos de dotación artística en proxectos de obras da Xunta de Galicia ou entidades públicas
Decreto 430/1991, polo que se regula a tramitación para a declaración de ben de interese cultural e se crea o rexistro de bens de interese cultural para Galicia
Decreto 112/1992, polo que se crea a Comisión Superior de Valoración de Bens Culturais de Interese para Galicia
Decreto 320/1992, polo que se fixan os prezos públicos percibidos pola Xunta de Galicia en arquivos e museos
Lei 8/1995, do patrimonio cultural de Galicia
Lei 6/1999, do audiovisual de Galicia
Lei 12/2006, de fundacións de interese galego
Lei 17/2006, do libro e da lectura de Galicia
Lei 9/2007, de subvencións de Galicia
Lei 4/2008, de creación da AGADIC
Lei 9/2011, dos medios públicos de comunicación audiovisual de Galicia
Lei 5/2012, de bibliotecas de Galicia
Lei 1/2014, para o aproveitamento da lingua portuguesa e vínculos coa lusofonía
Lei 7/2014, de arquivos e documentos de Galicia
Lei 5/2016, do patrimonio cultural de Galicia

Fonte: Elaboración propia a partir dos datos ofrecidos por Marcos Lorenzo Gallego. Consello da Cultura Galega. 12/11/2021.

rente á cultura dos oficios artesanais en Galicia. Este organismo de carácter institucional, convive con agrupacións privadas que teñen un perfil máis corporativista, sendo unha das máis sobranceiras a Asociación Galega de Artesáns, fundada en 1977.

Artes escénicas, musicais e cinematográficas

En 1978 había 11 espazos teatrais que pasaron a ser 94 en 2021. En 1984 creouse o Centro Dramático Galego, impulsado por Luís Álvarez Pousa como director xeral de Cultura. En 1989 o Instituto Galego de Artes Escénicas e Musicais —desde 2008 AGADIC— e o Centro Galego de Artes da Imaxe. A nivel formativo en 1993 créase a Escola de Imaxe e Son e en 2005 a Escola Superior de Arte Dramática de Galicia. O sector comeza a organizarse a través da Asociación Galega de Productoras Independentes en 1994, a Rede Galega de Teatros e Auditorios en 1996, a Asociación Galega de Empresas de Artes Escénicas e o clúster do audiovisual galego en 2002, a Asociación Galega de Salas de Música en 2005, a Asociación Galega de Empresas Musicais en 2007 e a Coordinadora Galega de Festivais de Cinema en 2018 (véxase Cadro 1). Non é fácil vivir do teatro nun mercado tan cativo. Con todo, os actores e as actrices fixéronse ver, á vez que se formaban, en escenarios e nas pantallas grazas á TVG, e, pagada a peaxe da tradución, andaron e andan polos escenarios do mundo. En 2001, os premios Max de Teatro introducen unha categoría de Mellor Autoría Teatral en Galego, onde resultou gañador Roberto Vidal Bolaño coa obra *Criaturas*. En 2021 existían 242 compañías de teatro. En 1997 a Asociación de Actores e Actrices de Galicia creou os premios de Teatro María Casares a fin de servir de estímulo e recoñecemento o labor desenvolvido pola profesión teatral.

Respecto ao baile e á danza, por un lado séguese a manter o baile tradicional con numerosas com-

pañías de afeccionados e, por outro, xurdiron compañías de danza que tentan conxugar e innovar nesta arte corporal. En 2021 constitúese a Asociación do Ensino Profesional da Música e o Baile Tradicional —AEPMBT— co obxectivo de promover e axudar na regularización do sector, tanto desde o punto de vista das entidades contratantes como dos propios profesionais.

A música é outra das marcas de identidade da cultura galega. Adaptáronse e creáronse conservatorios de música nas principais cidades galegas. O conservatorio de Música de Vigo foi o primeiro que se converteu en Conservatorio Superior en 1984. Desde os anos noventa, proliferan escolas de música en moitas cidades e vilas de Galicia —en 2021 eran máis de cincuenta—, onde os nenos e nenas teñen, a maioría das veces, contacto coa música por vez primeira dun xeito semiprofesional. A música feita en Galicia en diferentes estilos é unha das grandes querenzas dos oíntes que lle dan grande estima e que se beneficiou coa creación de novos grupos e de novos espazos para a súa interpretación. Amais das radios privadas, a creación da Radio Galega, 1985 e da TVG, 1986, axudaron a configurar ese espazo comunicacional en galego.

No que respecta á cinematografía, o cambio veu, sobre todo, coa fundación da TVG en 1986 (Nogueira, 2006: 155). Aínda que o sector experimentou cambios en positivo desde esa data coa creación de produtoras, escolas de formación, a problemática que lle afecta, non difire do que acontece no resto do Estado, presentando en certos aspectos porcentaxes máis preocupantes sobre todo no que se refire á asistencia de espectadores ás salas (Cadro 3).

Cadro 3. Evolución dos indicadores de asistencia ao cine

	Espectadores (millóns)		Asistencia media por habitante		Espectadores por sala	
	España	Galicia	España	Galicia	España	Galicia
2014	88	3,6	1,9	1,3	23.781	21.251
2015	96,1	4,1	2,1	1,5	26.794	23.202
2016	101,8	4,2	2,2	1,5	28.651	22.786
2017	99,8	4	2,1	1,5	27.585	21.803
2018	98,9	3,9	2,1	1,4	27.557	20.761

Fonte: O cine en Galicia, 2018. Observatorio do Consello da Cultura Galega, p. 2.

En 2018 operaron en Galicia 18 empresas produtoras de cine o que supuxo o 4,6 % do total español. Unha parte da súa produción foi en galego (Cadro 4), aínda que moitas delas destacan pola colaboración con empresas estatais na realización de filmes premiados en diferentes certames, tanto nacionais como internacionais.

En 2002 as asociacións profesionais e empresariais do sector audiovisual galego uníronse arredor dun obxectivo común, a creación da Academia Galega do Audiovisual, sendo o seu primeiro presidente Ernesto Chao. O 7 de xuño de 2003 celebrouse no Auditorio de Galicia de Santiago de Compostela a primeira edición da Gala dos Premios Mestre Mateo. Xunto á Academia e aos diferentes organismos públicos que loitan polo audiovisual en Galicia atópanse as asociacións sectoriais como a Asociación de Guionistas de Galicia (actual AGAG), a Asociación de Directores e Realizadores de

Cadro 4. Películas producidas en lingua galega segundo o número de espectadores e recadación

PELÍCULAS	XÉNERO	ESPECTADORES	RECADACIÓN (€)
2013			
9 ondas	Ficción/Drama	302	1.334,30
O ouro do tempo	Ficción/Drama	910	4.549,30
O Quinto Evanxeo de Gaspar Hauser	Ficción/Experimental	46	140,00
2014			
A Esmorga	Ficción/Drama	47.866	277.652,06
2015			
Encallados	Ficción/Comedia	149	756,00
Funes. o inventor da lúa	Documental	63	159,00
2016			
Sicixia	Ficción/Drama	12.158	68.507,12
Esquece Monelos	Documental	1.569	9.253,60
Os días afogados	Documental	1.007	5.204,93
Pelerinaxes	Documental	104	282,00
As vacas de Wisconsin ³	Ficción/Drama	38	0,00
2017			
A palabra xusta	Documental	661	3.107,00
Tempo	Documental	466	2.581,40
Vigo 1972	Documental	2.270	11.667,60
Memorias de un hombre en pijama	Animación	2.298	12.882,56
2018			
Dhogs	Ficción/Thriller	4.668	25.418,90
La estación violenta	Ficción/Drama	826	4.679,45
Trote	Ficción/Drama	1.551	8.436,95
Máis ca vida	Documental	30	210,00
Trinta lumes	Documental	3.185	16.623,09
Tódalas mulleres que coñezo	Documental	91	452,50

Fonte: O cine en Galicia, 2018. Observatorio do Consello da Cultura Galega, p. 14.

Galicia (actual CREA), a Asociación de Actores, Directores e Técnicos de Escena de Galicia (actual AAAG) e a Asociación Galega de Produtoras Independentes (AGAPI).

Moda, gastronomía

Na arte da confección en Galicia xurdiron varias empresas téxtiles que vestiron as novas xeracións. Galicia moda converteuse nunha marca. O sector da confección en Galicia converteuse nun dos impulsores do país. Nestes anos, o sector do deseño e da creación impulsaron un movemento que chega aos nosos días; incluía unha asociación, unha campaña de merdadotecnia e unha revista: *Galicia*

Moda. O obxectivo era impulsar a moda galega constituíndo marcas competitivas a nivel internacional, así como recoñecibles pola cidadanía. Esta publicación a xeito de catálogo foi pensada para ser o escaparate do sector e un medio de difusión da creatividade galega. Estivo dirixida por Luís Carballo, responsable da campaña *La arruga es bella* de Adolfo Domínguez e chegou a poñer na rúa 21.000 exemplares. Desde o punto de vista formativo creouse a escola de deseño e moda en Santiago e un curso na Universidade de Vigo. O emporio Zara (desde 1985 Inditex), hoxe en día a marca téxtil máis recoñecida de Galicia, tamén experimentou un salto cualitativo na década de 1980 coa expansión por España (1983), Europa (1988) e América (1989), así como a creación do centro loxístico en Arteixo (1984).

No que respecta á gastronomía, condimentouse a tradición herdada coa innovación. Na formación de profesionais creáronse escolas de hostalaría públicas na Coruña, Ferrol, Santiago, Lugo, Foz, Vilamarín, Pontevedra e Vigo. En 2022 había en Galicia 15 restaurantes con Estrela Michelin.

Conclusión

Velaquí algúns datos apañados mais non sempre fáciles de medir, de pesar, de xulgar ou de valorar como cómpre. A achega do sector cultural ao PIB é de arredor dun 2 % en Galicia (en España do 3 %). Predominaron ata 2012 os gastos de capital debido á dotación de novos equipamentos e á dispersión da poboación. Logo reduciuse o gasto en capital e aumentou o gasto corrente (persoal e actividades). O investimento do Goberno en cultura chega ao 0,9 % e está lonxe do recomendable 2 %. O emprego cultural supón arredor do 2,8 % do emprego total. O mercado cultural é de reducido tamaño, inestable e estacional e moi dependente da política. Tampouco se deu o entendemento e a coordinación entre os distintos sectores da cultura para afrontar cobizosos proxectos integradores, de unidade de acción e de internacionalización para presentarse no mundo.

O entendemento entre a empresa privada e a cultura é escaso —coa excepción de caixas de aforros nas décadas e de 1990 e hoxe mudadas en bancos—; agás, ás veces, na arquitectura e o deseño e publicidade dos seus produtos. Son círculos illados. Amais o mecenado é aínda insuficiente.

Nestes catro decenios os logros son evidentes e debemos aprender dos fracasos: da falta de bos diagnósticos, da carencia dun proxecto xeral galego, da ausencia de obxectivos e de planificación, da falta de criterio e de apoio a aqueles elementos culturais estratéxicos e eficaces, da inexistencia das precisas e das constantes avaliacións dos proxectos e dos resultados dos mesmos que con obras improdutivas ou ineficientes, inoperantes por illadas ou desarticuladas, ou deu duplicacións innecesarias e que todas elas malograron diñeiro e tempo. Desaproveitouse un tempo valioso e de bonanza económica (e con axudas de Europa), que de facelo mellor, hoxe colleitaríamos froitos máis logrados e acrecentariamos o valioso patrimonio herdado. Pero moito menos conseguiríamos sen poder gobernarnos a nós mesmos. Galicia mudou moito, progresou e fíxose máis dinámica, próspera, e os galegos xa bilingües e que cada vez se axudan de máis idiomas e que acceden, importan, optimizan e gozan doutras culturas, son deste xeito máis cultos, viaxeiros, exixentes e críticos.

Que queda por facer? Diseñar unha ordenación do territorio (coa fusión de concellos e eliminación das deputacións...), abordar a reforma e a actualización do Estatuto de autonomía coa súa axeitada financiación, establecer unhas regras de xogo e de responsabilidade para articular os distintos poderes que actúan en Galicia e asinar un acordo xeral sobre a lingua e a cultura galega. Unha nova



política cultural, para crear e gozar dese espazo cultural común, para preservar os riscos propios ou específicos. Cómpre aproveitar mellor os nosos recursos e o noso talento. Fronte ao esplendor de antano non somos quen de lograr, polo de agora, unha posición de centralidade ou de intermediación valéndonos das culturas aquí asentadas. Case non conseguimos ter visibilidade e proxectar, explotar, as nosas creacións, salvo algunha excepción. As nacións prósperas sempre apostan pola cultura e pola ciencia, por desenvolver todo ese potencial que xorde dos seus cidadáns. Son indisociables á democracia, ao benestar coas súas prestacións e os seus eficientes servizos públicos e cunha cultura cada vez máis participativa na súa produción e no seu consumo, pois dos consumidores de cultura saen os electores e os triunfadores que farán novas creacións para gozarmos hoxe e mañá. A cultura (e o ensino) son sempre un investimento rendible para as nacións. Amais do impacto laboral, económico e social por ser un factor de cohesión e dadora e portadora de sentido para a comunidade e de identidade, a cultura sempre deu moito máis: prestixio.

Son os fillos xunto coas fillas de Galicia e os de fóra que aquí asenten os que nos van herdar e os actores que van decidir. Existe moita tradición e pouco mercado autónomo en galego para certas artes, por iso os competentes buscarano noutras latitudes. Cada vez máis cidadáns do mundo levan canda si un móbil ou posúen a man un accesorio desde o que poden emitir e presentar a través del as súas propostas e, asemade, son receptores doutras que seleccionan.

Nesa feira global, real ou virtual, estará, dunha maneira ou doutra, Galicia e a súa lingua e a súa cultura. De nós depende de que xeito.

Panorámica aérea da Cidade da Cultura. (Fondo gráfico da Fundación Cidade da Cultura de Galicia)

Para saber máis

- Bouzada Fernández, X. (2000). *Cultura e concellos: as estratexias da promoción cultural no ámbito local*. Consello da Cultura Galega.
- Bouzada Fernández, X. (2008). Políticas culturais e desenvolvemento socioeconómico: algunhas anotacións sobre a situación galega. *RIPS*, 7(1), 31-53.
- Fernández Freixanes, V. et alii. (2008). *Galicia Unha cultura para un novo século*. Consello da Cultura Galega.
- González Álvarez, M. (1992). *Documentos para a historia do cine en Galicia. 1970-1990*. CGAI.
- Lage, X., Losada, A. e Gómez, M. (2012). La política cultural en la comunidad gallega: de la dependencia a la autonomía. *RIPS*, 11(3), 115-118.
- Linheira, J. (2017). *La cultura como reserva india. Treinta y seis años de políticas culturales en Galicia*. Libros.com.
- Llano Cabado, P. (1981-1983). *Arquitectura popular en Galicia*. COAG.
- Lorenzo, M. (2012). Contexto e dinámica social en Galicia. *Grial*, 194, 137-143.
- Lorenzo, M. (2017). As políticas culturais en Galicia. *Grial*, 215, 61-73.
- Monteagudo, H. (2022). *O idioma galego baixo o franquismo*. Galaxia.
- Nogueira, X. (2006). El papel de la televisión de Galicia (TVG) en la configuración del panorama audiovisual gallego a lo largo de las dos últimas décadas, *Hispanística XX*, 23, 137-175.
- Núñez Seixas, X. M. (2021). *Imperios e danzas. As Españas plurais do franquismo*. Galaxia.
- Pazó, N. e Vilavedra Fernández, D. (2000). El teatro gallego después de 1975. *Cuadernos hispano-americanos*, 599, 21-37.
- Seara, I. (1984). Construcción do territorio versus ordenación urbanística do territorio. En VV. AA. (Ed.), *Galicia. Patrimonio arquitectónico, cidade e territorio. II e III Xornadas de Arquitectura Galega* (pp. 59-64). COAG.
- Seara, I. (1993). *Galicia. Arte, t. XVI*. Editorial Hércules.
- Sobriño Manzanares, M. (1999). *Escultura contemporánea en el espacio urbano transformaciones, ubicaciones y recepción pública*. Electa.
- Vilavedra Fernández, D. (1999). *Historia da literatura galega*. Galaxia.
- Villares Paz, R. (2017). *Identidade e efectos patrios*. Galaxia.

17

A LÍNGUA GALEGA NO TEMPO DA AUTONOMÍA

A hand is holding a white sign with blue text and a heart symbol. The text on the sign reads "EU SI QUERO O GALEGO". The sign is slightly tilted and has a soft shadow.

**EU SI
QUERO
O GALEGO**

Henrique Monteagudo Romero
Catedrático de Filoloxía Galega
Universidade de Santiago de Compostela

A LINGUA GALEGA NO TEMPO DA AUTONOMÍA

A instauración do réxime autonómico abriu unha nova etapa na historia lingüística de Galicia. Aínda é cedo para facer un balance pechado desta etapa, mais si estamos en condicións de enxergar algunhas liñas mestras do camiño percorrido. A historia lingüística desenvólvese en ciclos de longa duración, por tanto, a singradura lingüística do noso país nas últimas décadas non pode entenderse ignorando a traxectoria previa. Séculos de marxinación do idioma culminaron na política de aniquilación imposta pola ditadura franquista que precipitou unhas dinámicas de desprazamento que viñan fraguándose a lume lento desde os inicios da contemporaneidade. Sobre o pano de fondo desta pesada herdanza, comezamos por salientar algúns dos trazos básicos da nosa realidade lingüística.

1. Alta vitalidade do galego, que é a lingua inicial e habitual da maioría da poboación. De feito, trátase do idioma minorizado de toda Europa coa porcentaxe máis elevada de falantes sobre a poboación total da súa área. Non obstante, esa vitalidade vese pexada polo seu escaso prestixio, por culpa da persistencia dunha discriminante diglosia social e funcional e dunha marcada polarización sociolingüística segundo aliñamentos de status socioeconómico, nivel educativo e hábitat. O castelán continúa a ser o idioma do progreso social e de integración na sociedade urbana e na parte maior e mellor do mercado laboral. O galego segue sendo visto por algúns sectores como un sociolecto vulgar máis ca como unha lingua feita e dereita, o proceso de substitución lingüística acelerouse e o uso do galego estase reducindo rapidamente nas xeracións máis novas.

2. Proximidade co castelán e co portugués, idiomas de grande expansión internacional. O galego é unha lingua-ponte, que permite transitar doadamente entre eses dous idiomas, mais que, polo mesmo, corre o risco de disolución entre a presión asimiladora da lingua dominante e a renuncia á identidade propia fronte á irmá maior. A comprensión entre o galego e o castelán é espontánea mais asimétrica, e facilita o «encontro bilingüe», o que propicia a comunicación e a convivencia, pero, ao tempo, desincentiva o uso do galego por parte dos castelanfalantes. O galego vese competindo cunha lingua meirande que, ademais, é a dominante en países que acolleron grandes continxentes da nosa emigración. O déficit de implantación dun referente culto facilita a permeabilidade cara ao castelán e propicia a dialectalización, que se manifesta na forte tendencia á hibridación dos falares populares. Entre o portugués e o galego tamén se dá a mutua comprensión, mais a difusión e o coñecemento

en Galicia do idioma irmán están moi por debaixo, cuantitativa e cualitativamente, do que sería de agardar.

3. Adhesión afectiva cara ao galego da maioría da poboación, pero consciencia idiomática pouco exixente. A maior parte da cidadanía galega expresa unha identidade dual, e ademais asocia a lingua coa identidade galega dun xeito nebuloso. O pobo galego tivo a emigración no seu horizonte vital pero non sentiu a presión dunha forte inmigración coa que contrastar a identidade propia. O castelán non se asocia primeiramente co alleo, senón coa vida urbana e o status social. As cidades galegas creceron paseniño, asimilando paulatinamente os galegofalantes que ían instalándose nelas. Non obstante, o activismo pro-galego ten unha vigorosa implantación urbana, como se pon de manifesto nas mobilizacións cívicas e no eco popular dalgunhas campañas.

4. Tradición literaria e cultural rica, pero lagoas e atrasos na modernización de sectores punteiros. Poucos idiomas europeos posúen unha tradición literaria medieval coma o galego e un cultivo literario tan brillante na época contemporánea. As tradicións culturais autóctonas, desde a música e o canto ata as festas populares, mantéñense vizosas e gozan dunha crecente valoración. Existe unha industria editorial florecente, que difunde unha produción literaria de alta calidade e en constante renovación. Mais a escasa literacia en galego da poboación dificulta a consolidación dun mercado cultural amplo. Existe un grande déficit da cultura de masas, de medios de comunicación e de produtos audiovisuais en galego, de maneira que a produción creativa só pode circular en ámbitos restrinxidos.

Os trazos anteriores deben enmarcarse pola súa vez no cadro da evolución económica, social, cultural e política de Galicia ata tempos recentes: a industrialización tardía e a urbanización demorada, o baixo nivel de vida, o peso do sector primario ata hai poucas décadas, a enorme importancia da emigración ou o baixo nivel medio de cualificación educativa. Porén, cómpre ter en conta a radical metamorfose dos últimos tempos, que provocou unha mudanza drástica dos parámetros sociolingüísticos: concentración da poboación nos conglomerados urbanos da Galicia occidental, elevación do nivel de vida e da cualificación educativa, precipitada desruralización e terciarización masiva, transformación do perfil migratorio (agora cun forte peso da mocidade altamente cualificada), etc. E, por suposto, todo isto ha de encadrarse no panorama das transformacións experimentadas por España, Europa e o planeta no seu conxunto, que tiveron un impacto extraordinario na ecoloxía das linguas, coa expansión mundial do inglés, a erosión do status das vellas linguas estado-nacionais e, ao tempo, unha redución acelerada da diversidade lingüística e cultural da humanidade.

O marco legal: a Lei de normalización lingüística (1983)

O fundamento básico do réxime de oficialidade lingüística vixente en España é a Constitución española de 1978, que no seu artigo 3 establece o castelán como lingua oficial do Estado e dispón que «as demais linguas españolas serán tamén oficiais nas respectivas Comunidades Autónomas de acordo cos seus Estatutos». Conforme isto, o Estatuto de autonomía de Galicia de 1981 declara no seu

artigo 5 o galego como «a lingua propia de Galicia», establece a súa oficialidade e o dereito dos galegos de coñecelo e usalo, obriga os poderes públicos a potenciar o seu emprego «en todos os planos da vida pública, cultural e informativa» e a facilitar o seu coñecemento, e consagra o principio de non-discriminación por razón de lingua. Durante a primeira lexislatura da autonomía, en 1983, o Parlamento de Galicia aprobou por unanimidade unha Lei de normalización lingüística de Galicia (LNLG). O preámbulo desta lei contén unha formulación do problema lingüístico de Galicia que inspira a súa filosofía:

O proceso histórico centralista acentuado co decorrer dos séculos tivo para Galicia dúas consecuencias profundamente negativas: anular a posibilidade de constituír institucións propias e impedir o desenvolvemento da nosa cultura xenuína [...] A Constitución de 1978, ao recoñecer os nosos dereitos autonómicos como nacionalidade histórica, fixo posible a posta en marcha dun esforzo construtivo encamiñado á plena recuperación da nosa personalidade colectiva e da súa potencialidade creadora. Un dos factores fundamentais desa recuperación é a lingua, por ser o núcleo vital da nosa identidade. A lingua é a maior e máis orixinal creación colectiva dos galegos, é a verdadeira forza espiritual que lle dá unidade interna á nosa comunidade.

Velaí as palabras-chave que, nunha apertada rede de asociacións, dan sentido ao texto: *cultura xenuína, nacionalidade histórica, personalidade colectiva, identidade*. Ao final deste preámbulo resúmese o obxectivo da LNLG: «A presente Lei garante a igualdade do galego e o castelán como linguas oficiais de Galicia e asegura a normalización do galego como lingua propia do noso pobo». Nela contéplanse os dereitos lingüísticos da cidadanía (título I), o uso oficial do galego (título II), o seu ensino e promoción tanto no sistema educativo (título III) coma nos medios de comunicación (título IV), a responsabilidade sobre o «galego exterior» (título V), a función normalizadora da Administración autonómica (título VI) e a autoridade da Real Academia Galega sobre a norma lingüística (disposición adicional). Inicialmente, tamén contemplaba o deber de coñecemento do galego, pero esta previsión foi obxecto de recurso por parte do Goberno do Estado ante o Tribunal Constitucional e anulada por este en sentenza de 1986.

A vitalidade da lingua propia e o recoñecemento dunha tradición cultural distintiva e dunha identidade colectiva diferenciada constituíron factores fundamentais de lexitimación do réxime autonómico. Se o obxectivo explícito da LNLG era asegurar o marco legal para as políticas de promoción do idioma, nun plano máis xeral a intención tácita foi reforzar a lexitimación da Autonomía de Galicia. De aí a relevancia na primeira lexislatura autonómica dos «galeguistas históricos», dous dos cales, Carlos Casares e Ramón Piñeiro, foron os principais responsables da súa redacción e tramitación parlamentaria, co apoio activo de Camilo Nogueira e a complicidade de Xosé L. Barreiro.

A codificación normativa e o galego estándar

Os alicerces para a codificación normativa atópanse coa *Gramática elemental del gallego común* de Ricardo Carballo (1986), as primeiras *Normas ortográficas e morfolóxicas* da Real Academia Galega (1971) e as *Bases para unificación das normas lingüísticas do galego* (1977), impulsadas polo Instituto da Lingua Galega da Universidade de Santiago (ILG). A finais da década dos setenta comeza a espreitar a corrente reintegracionista, inspirada por Ricardo Carballo, e a primeira tentativa de codi-



ficación oficial (1980) remata nun fracaso, pois non se dan conciliado as posicións autonomistas, que propugnan un galego normativo identificado, coas reintegracionistas, que defenden a integración do galego no sistema lingüístico portugués e que daquela se organizan na *Associação Galega da Língua* (1980). A aprobación conxunta por parte da RAG e do ILG das *Normas ortográficas e morfolóxicas do idioma galego* (1982), oficializadas pola Xunta de Galicia, supón un salto cualitativo. Como se sinalou atrás, a LNLG atribuíu á RAG a autoridade en materia de norma lingüística, de xeito que esta institución comezou a converterse nunha academia da lingua e a incorporar un número crecente de lingüistas profesionais no seu seo.

Desde 1982 o galego conta cunha normativa oficial que está na base da produción posterior de gramáticas, dicionarios, libros de texto, glosarios terminolóxicos e manuais de estilo. Esta é a normativa empregada no *Diario Oficial de Galicia*, no *Boletín Oficial* e mais no *Diario de Sesións* do Parlamento de Galicia e noutras gacetas institucionais, nos formularios administrativos, na maioría dos medios de comunicación, no groso da vizosa produción editorial en galego e, por suposto, no sistema educativo. O galego normativo desenvolveuse con pulo ao longo das décadas pasadas ata acadar un nivel de estandarización avanzado, ben que aínda hoxe persisten algunhas lagoas importantes, nomeadamente, a carencia de textos de referencia como unha gramática normativa e un amplo e moderno dicionario académico.

Ao longo do proceso, tres foron as cuestións que se revelaron máis problemáticas. Nos medios audiovisuais e no uso público do galego continúa a percibirse un certo desleixo, tanto por parte dalgúns profesionais coma de determinados persoeiros, e a servidume verbo do castelán resulta ás veces evidente e desacougante. Canto ao galego escrito, continúa un intenso debate normativo centrado na ortografía, aínda que en termos moito menos belixerantes ca noutros tempos. Finalmente, nos falantes nativos está difundida a sensación dun estrañamento en relación co galego estándar, que nalgúns casos conduce a un repregamento cara ao vernáculo e o dialectal. Con estas cuestións tamén está relacionado o fenómeno do neofalantismo, isto é, a emerxencia dun sector urbano que aprendeu a falar en castelán e adopta o galego como lingua habitual. En definitiva, o galego estándar ábrese

Xosé Luis Barreiro Rivas (AP), Ramón Piñeiro (aquí entre os deputados independentes do PSdeG-PSOE) e Camilo Nogueira (EG), ponentes destacados da Lei de Normalización Lingüística (Fondo gráfico do Parlamento de Galicia. Foto Xurxo Lobato)



Fotograma do programa infantil da TVG *Xabarin Club* (Fondo gráfico RTVG)

paso con déficits de elaboración e de socialización, nunha dialéctica complexa en que entran en xogo os trazos dialectais, as interferencias do castelán e os empréstitos do portugués.

A normalización lingüística como proceso

Durante os primeiros anos da Autonomía, tanto baixo goberno do centro-dereita (1981-1986) coma do centro-esquerda (1986-1989), a política lingüística gañou pulo. A posta en marcha das institucións autónomas creou unha dinámica favorable ao reforzamento da identidade galega e a promoción do idioma aparecía asociada a toda a corrente de cambio social, político e cultural daqueles tempos. Despois da aprobación da LNLG creouse unha Dirección Xeral de Política Lingüística no seo da Consellaría de Educación

da Xunta, que foi o axente institucional máis destacado neste ámbito. Logo da oficialización da norma lingüística, o ensino obrigatorio da lingua e a literatura galegas propiciou a creación dun nutrido corpo de profesorado especializado, a ampliación do público lector, a emerxencia dun incipiente mercado do libro e a consolidación dunha puxante industria editorial.

Por parte, na década dos oitenta realizouse un esforzo extraordinario de capacitación lingüística do funcionariado a través de cursos de galego. Ademais, en distintos organismos e institucións —Xunta e Parlamento, Radio e Televisión galegas, deputacións, universidades, tribunais de xustiza— fóronse creando gabinetes ou servizos de normalización lingüística que tiveron un papel moi relevante. Os fitos máis salientables daquela primeira etapa da Autonomía son os seguintes:

1982. Aprobación pola Real Academia Galega das *Normas ortográficas e morfolóxicas do idioma galego*, oficializadas pola Xunta de Galicia.
1983. Decreto sobre o ensino da lingua e a literatura galegas, que se converte en materia de estudo en todos os niveis de ensino obrigatorio. Constitución do Consello da Cultura Galega, que, a través da súa Sección de Lingua, publicará valiosos informes e promoverá outras iniciativas.
1984. Declaración de 187 alcaldes galegos reunidos en Compostela a favor da normalización do galego nas administracións municipais. Creación do Centro Dramático Galego, axente relevante na profesionalización do sector e na formación lingüística de actores e actrices.
- 1984/85. Creación da Compañía da Radio-Televisión de Galicia (CRTVG) e comezo das retransmisións televisivas en lingua galega. A TVG terá un papel chave na promoción do audiovisual en galego.
1985. Campaña publicitaria da Xunta de Galicia *Fálalle galego*, con notable eco popular. O galego é declarado lingua oficial da Universidade de Santiago, a única de Galicia ata 1990; a partir desta data, serao das tres universidades galegas.
1986. Publícase a primeira gramática galega científica redactada en galego e os primeiros dicionarios galegos monolingües. Sentenza do Tribunal Constitucional sobre a Lei de normalización lingüística de Galicia, que declara inconstitucional a previsión do deber de coñecemento do galego. Créase a Mesa pola Normalización Lingüística, asociación cívica con gran protagonismo no activismo lingüístico.

1987. Decreto sobre o ensino: o galego convértese en lingua vehicular en polo menos unha materia do currículo nos ciclos de ensino obrigatorios. Creación da Escola Galega de Administración Pública, encargada de promover a difusión e normalización da lingua galega e de participar na fixación da linguaxe técnica, administrativa e xurídica galegas.
1988. Lei de uso do galego como lingua oficial polas entidades locais.

Desde 1990 ata 2005 esténdense catro mandatos consecutivos de Manuel Fraga como presidente da Xunta con amplas maiorías electorais do Partido Popular, ben que o Partido Socialista mantivo un poder municipal sólido e o Bloque Nacionalista Galego experimentou un importante crecemento electoral. Na década dos noventa, a política lingüística atinxe uns recursos financeiros considerables a través dos orzamentos da Comunidade Autónoma. Son os tempos do «bilingüismo harmónico». Créanse gabinetes de lingua en varios concellos e equipos de normalización nos centros educativos. En 1995 establécese por decreto que o galego debe ser a lingua vehicular dun mínimo dun terzo das materias nos ciclos de ensino obrigatorios. Fúndase o Centro Ramón Piñeiro de Investigación en Humanidades, dependente da Xunta de Galicia, e comeza a política de creación de cadeiras e centros de estudos galegos nas universidades estranxeiras.

Por parte, en 1994 iníciase a emisión na TVG do programa infantil *Xabarin Club*, cun grande impacto no público máis novo, e pouco despois estréanse varias series televisivas de produción galega, como as emblemáticas *Pratos combinados* (1995-2006) e *Mareas Vivas* (1999-2003), cunha excelente acollida da audiencia. Comeza así a xermolar unha industria audiovisual propia. A década dos noventa é tamén a da explosión do «Rock Bravú», con notable eco no público xuvenil. Aparece o primeiro diario integramente en galego, *O Correo Galego* (1994), que posteriormente pasaría a denominarse *Galicia hoxe* (2003-2010), e tamén o primeiro medio dixital estable en galego, *Vieiros* (1996-2010).

Asemade, a publicación dos datos do Mapa Sociolingüístico de Galicia de 1992 activa a alerta sobre a gravidade das dinámicas de substitución do galego, detectables nas prácticas lingüísticas da poboación máis nova. A inclusión do galego na listaxe de linguas ameazadas da UNESCO suscita unha reflexión sobre a necesidade de reforzar os apoios para a lingua. Así, o século XXI empezou cun impulso considerable. Coa aceptación por parte da Real Academia Galega da reforma das normas ortográficas e morfolóxicas oficiais (2003), a polémica sobre a normativa lingüística queda abeirada do debate político. Alén disto, coa aprobación por unanimidade no Parlamento de Galicia do Plan Xeral de Normalización da Lingua Galega, promovido por un goberno do Partido Popular (o último presidido por Manuel Fraga) e apoiado pola oposición, incluíndo o BNG, o nivel de consenso político a favor da normalización do galego atinxe o seu punto álxido.

Este impulso continúa despois da vitoria electoral da esquerda nas eleccións autonómicas de 2005 e a constitución dun goberno de coalición entre socialistas e nacionalistas (PSdeG-BNG). A antiga Dirección Xeral de Política Lingüística ascende ao rango de Secretaría Xeral, que conserva ata hoxe. En 2007, a Xunta de Galicia aproba un novo decreto para o galego no ensino que contempla un mínimo do 50 % de uso vehicular do galego nos ciclos obrigatorios. Este decreto bate coa contestación do Partido Popular, ao tempo que se desata unha intensa polémica pública arredor da normalización lingüística, á que se imputa a imposición do galego e á que se contraponen os discursos de liberdade

de lingua. Esta polémica continúa viva durante a campaña electoral das autonómicas de 2009, que gañan os populares. Sinalamos algúns fitos deste período:

- 1990. Creación dentro da Xunta da Comisión Coordinadora para a Normalización Lingüística, de carácter interdepartamental.
- 1991. Posta en marcha dos Equipos de Normalización Lingüística nos centros educativos e de gabinetes de lingua galega e servizos municipais de normalización lingüística en varios concellos.
- 1993. Fundación do Centro Ramón Piñeiro, con funcións de apoio á normalización da lingua. Política de promoción exterior: organización de cursos de lingua e literatura galega para os colectivos da emigración galega e creación de cátedras, lectorados e centros de estudos galegos en universidades foráneas.
- 1994. Aparece o primeiro diario integramente en lingua galega, *O Correo Galego*, que en 2003 pasa a denominarse *Galicia Hoxe*. Comeza a emisión do programa *Xabarán Club*.
- 1994-1996. Publicación dos tres volumes do Mapa Sociolingüístico de Galicia, realizado pola Real Academia Galega.
- 1995. Novo decreto sobre o galego no ensino, que establece un mínimo dun terzo de materias do currículo en lingua galega nos niveis obrigatorios de ensino.
- 2001. O Estado español ratifica a súa adhesión á Carta Europea de Linguas Rexionais ou Minoritarias.
- 2002. O galego é incluído na lista de linguas en perigo da UNESCO.
- 2002-2003. Publicación en tres volumes do informe sobre o proceso de normalización do idioma galego (1980-2000), do Consello da Cultura Galega.
- 2003. A proposta dos Departamentos de Filoloxía Galega das tres Universidades e do Instituto da Lingua Galega, a Real Academia Galega aproba a reforma das Normas Ortográficas e Morfolóxicas do Idioma Galego de 1982 («normativa de concordia»).
- 2004. O Parlamento de Galicia aproba por unanimidade o Plan Xeral de Normalización da Lingua Galega, que fixa obxectivos de avance do galego nunha serie de ámbitos e contén un amplo catálogo de medidas temporalizadas.
- 2005. A Dirección Xeral de Política Lingüística da Xunta de Galicia convértese en Secretaría Xeral de Política Lingüística.
- 2007. A Xunta de Galicia aproba un novo decreto de bilingüismo no ensino, que fixa un mínimo do 50 % de docencia en galego.

Co regreso do Partido Popular á Xunta de Galicia imponse o discurso da liberdade de lingua. En consecuencia, ao comezo do primeiro mandato de Alberto Núñez Feijoo, son derogadas ou recortadas unha serie de medidas de reforzo do galego vixentes ata daquela, co cal agora é a oposición a que denuncia a desprotección da lingua. A disposición máis emblemática, e máis contestada, foi o Decreto do plurilingüismo de 2010. A publicación dos datos sobre coñecemento e uso das linguas recollidos polo Instituto Galego de Estatística en 2013 puxo unha nota de realismo e contribuíu a obxectivar o debate, ao revelar un alarmante retroceso do galego na infancia e a mocidade. Ao tempo, a crise económica cé-

base na prensa en galego, dixital e en papel, e provoca a desaparición da maioría das cabeceiras.

O Partido Popular impúxose sucesivamente nas eleccións autonómicas de 2012, 2016 e 2020, mais durante estes mandatos tendeu a rebaixarse o ton polémico das controversias lingüísticas. Ao tempo, o debate sobre a relación entre o galego e o portugués adquire novas perspectivas, cun enfoque positivo sobre o ensino do portugués e as iniciativas de reforzamento das relacións cos países de lingua portuguesa. Apróbase a Lei Paz Andrade, que no seu preámbulo afirma que «as institucións galegas, comprometidas co aproveitamento das potencialidades de Galicia, deben valorizar o galego como unha lingua con utilidade internacional». Así, tendo en conta que «o feito de ser intercomprensible co portugués outorga unha valiosa vantaxe competitiva á cidadanía galega en moitas vertentes, nomeadamente na cultural pero tamén na económica», e «co obxectivo, entre outros, de que empresas e institucións aproveiten a nosa vantaxe lingüística», esta lei reconece que «é preciso fomentar o ensino e a aprendizaxe do portugués». Deste xeito, encetouse un camiño novo, mais aínda hai por diante moito percorrido que facer.



Debate sobre a Lei Paz-Andrade (Fondo Gráfico Parlamento de Galicia)

- 2010. A Xunta de Galicia aproba o Decreto de plurilingüismo, que instaura un modelo trilingüe (con horario igual de docencia en castelán, galego e inglés), fixa un máximo de 50 % para o galego e prevé a consulta ás familias sobre a lingua na educación infantil. Prodúcense amplas mobilizacións na súa contra.
- 2010-2011. Tempos de crise para a prensa en galego, durante os cales os diarios e outras publicacións bilingües (*Xornal de Galicia*) ou en galego (*Galicia Hoxe*, *De luns a venres*, *Vieiros*, *A nosa terra*), se ven abocados ao peche.
- 2012. Sae á rede a versión en liña do *Dicionario da Real Academia Galega* (DRAG), inicialmente con 50.000 entradas, hoxe con 60.000.
- 2014. O Parlamento galego aproba por unanimidade a Lei Paz-Andrade para o aproveitamento da lingua portuguesa e vínculos coa lusofonía.
- 2015. Publicación dos datos sociolingüísticos recolleitos polo Instituto Galego de Estatística en 2013, que mostran un forte retroceso do uso do galego pola poboación máis nova.
- 2016. A Comunidade dos países de lingua portuguesa (CPLP) admite o Consello da Cultura Galega e a Academia Galega da Língua Portuguesa como membros en calidade de observadores consultivos.
- 2019. Publícanse os datos sobre coñecemento e uso do galego do Instituto Galego de Estatística, que mostran un aparente freo na perda da lingua.
- 2021. Campañas da Mesa pola Normalización Lingüística a prol do audiovisual en galego. As tres forzas políticas con representación no Parlamento de Galicia acordan apoiar a Iniciativa Xabarín e as cotas para o galego na Lei xeral do Audiovisual.

Resumindo os obxectivos dos sucesivos gobernos, tanto de centro-dereita como de centro-esquerda, a Xunta de Galicia tratou de fomentar o coñecemento e o uso do galego evitando os conflitos, respondendo a un desexo maioritario da cidadanía e á procura dun punto de equilibrio entre unha demanda social pouco premente e as reivindicacións máis exixentes de elites culturais e de minorías activistas. En consecuencia, os esforzos concentráronse na mellora das competencias en galego normativo e das actitudes lingüísticas da poboación, o incremento do prestixio do idioma propio a través do fomento da produción cultural e o impulso á súa utilización en determinados ámbitos públicos e institucionais. Isto é o que se entendeu por política «de promoción sen conflito», unha política que atopou a súa formulación emblemática na fórmula do «bilingüismo harmónico», que presentaba a normalización do galego en termos gradualistas, non impositivos e convivenciais.

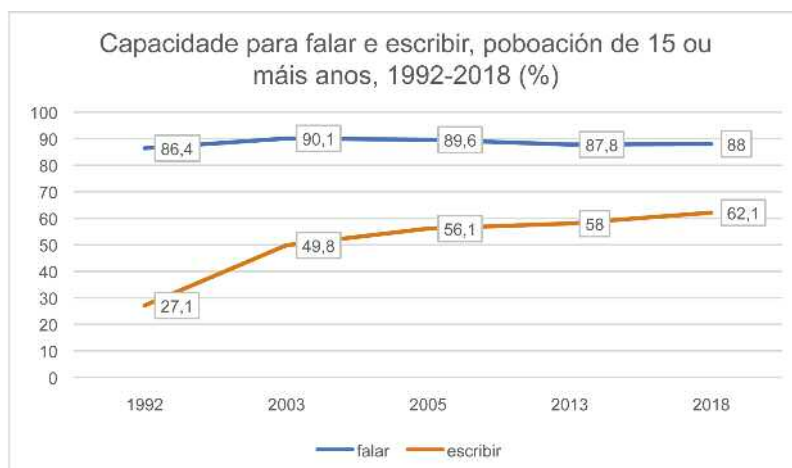
Os discursos sobre a liberdade de lingua, formulados nunha chave contraposta á normalización lingüística, gozaron dunha certa voga durante un tempo, mais acabaron sendo discretamente arreunchados, en parte pola súa propia inconsistencia, pero sobre todo porque non resistiron o contraste coa realidade. Nos últimos tempos tenden a imporse cautelosamente actitudes máis pragmáticas e menos tensas, que, por caso, posibilitan iniciativas positivas como as declaracións do Parlamento a prol do audiovisual en galego. A moderada distensión actual talvez abra o camiño a acordos políticos e sociais máis amplos, imprescindibles para endereitar o galego nos vieiros do porvir.

A lingua na sociedade. Competencias, lingua inicial e habitual (1992-2018)

Para ofrecer un esbozo da evolución da lingua na sociedade galega vanse presentar uns datos xerais sobre as variables sociolingüísticas máis importantes: competencias, lingua inicial (na que se aprende a falar) e lingua habitual (a falada no día a día). Partiremos das fontes máis solventes, da Real Academia Galega e do Instituto Galego de Estatística. No Gráfico 1 recóllense os datos sobre a evolución das competencias produtivas en galego, falar e escribir. Para simplificar, súmanse as respostas «moito» e «bastante». Case o 90 % da poboación residente en Galicia considérase competente para falar o galego, e a variación na porcentaxe ao longo dos anos é moi escasa. Canto á escrita, nos finais do século pasado a porcentaxe de persoas competentes non atinxía a metade da poboación. Á altura de 2018 aínda resta un terzo de persoas que non saben escribilo, que corresponde maioritariamente a persoas maiores, educadas en tempos en que o galego estaba proscrito das escolas.

No Gráfico 2 móstrase a evolución da lingua inicial desde 1992 a 2018. As opcións de resposta a esta cuestión son catro: galego, castelán, as dúas e outras situacións. Esta última opción mantense en porcentaxes moi reducidas, pero advírtase que se multiplicou case por cinco desde os inicios da última década do século pasado, o que responde ao peso da poboación inmigrante. É de notar a caída de 20 puntos porcentuais do galego como lingua inicial exclusiva desde 1992 a 2013, seguida dunha leve inflexión positiva nos últimos anos (+1,5 %). Canto a isto, debe terse en conta que na enquisa de 2018 se constata por primeira vez un incremento do galego como lingua inicial. Por outra banda, o castelán vén experimentando un crecemento moderado como lingua inicial exclusiva (do 25,6 % de 1992 ao 30 % de 2018). En troques, as porcentaxes de bilingüismo inicial incrementáronse notablemente desde 1992 ata 2008, e só experimentaron un lixeiro descenso no último

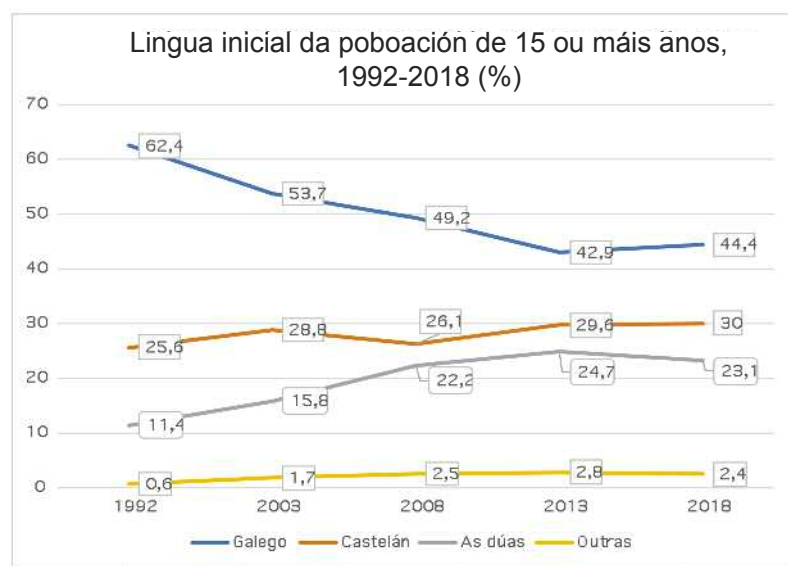
Gráfico 1



Fonte: Mapa Sociolingüístico de Galicia, IGE 2003, 2008, 2013, 2018. Elaboración propia.

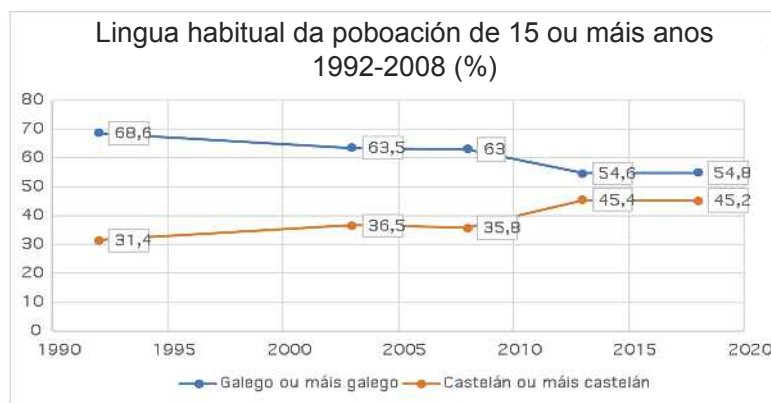
período considerado. En definitiva, a partir de 2013 percíbese unha estabilización das cifras da lingua inicial, cunha modesta tendencia ao crecemento do galego e, un pouco menor, do castelán, e a correlativa diminución do bilingüismo. Na altura de 2018, se se suman as porcentaxes de lingua inicial «galego» e «galego e castelán», máis dos dous terzos da poboación maior de 5 anos aprendeu a falar galego nos primeiros anos da infancia.

Gráfico 2



Fonte: Mapa Sociolingüístico de Galicia, IGE 2003, 2008, 2013, 2018. Elaboración propia.

Gráfico 3



Fonte: Mapa Sociolingüístico de Galicia, IGE 2003, 2008, 2013, 2018. Elaboración propia.¹

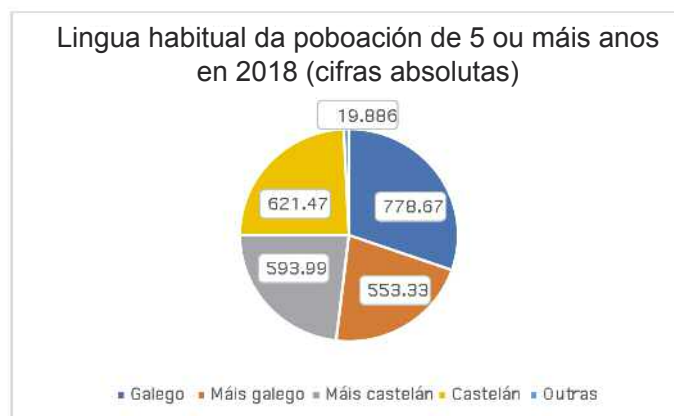
No Gráfico 3 preséntanse os datos referidos á evolución da lingua habitual da poboación de 15 ou máis anos desde 1992 a 2018, excluindo as respostas «outras situacións», con porcentaxes moi baixas. Por mor da claridade, nas porcentaxes que figuran no gráfico súmanse as respostas correspondentes dunha banda a «sempre galego» e «máis en galego» e da outra a «sempre en castelán» e «máis en castelán». Ata 2008 obsérvase un leve descenso do galego e un correlativo incremento do castelán. De 2008 a 2013 percíbese un brusco descenso da porcentaxe de uso do galego (case o 10 %), e no último período un levisimo incremento (0,2 %). Ese descenso coincide no tempo co auxe das polémicas públicas sobre o idioma, polo que non é de descartar que a virulencia desas retraese o uso do galego nun sector da poboación. Á altura de 2018, o galego continuaba sendo a lingua máis falada pola cidadanía galega.

En cifras absolutas, nese ano había máis de 1.300.000 falantes habituais de galego residindo en Galicia, e, sumados os falantes ocasionais, a cifra situábase por riba de 1.900.000 (Gráfico 4). Tendo en conta o número de falantes de galego das comarcas estremeiras e mais os residentes fóra de Galicia, pode redondearse as cifras en arredor de un millón e medio de falantes habituais e, incluíndo bilingües, dous millóns de falantes. Para establecer comparanzas con outras linguas de Europa, o estoniano ten aproximadamente 1.110.000 falantes, o letón arredor de 1.500.000 e o esloveno por volta de 2.200.000. Os tres son idiomas oficiais dos respectivos estados e, por tanto, da Unión Europea.

Coordenadas sociais do bilingüismo: hábitat e nivel de estudos

Galicia é un país bilingüe, pois, como acabamos de ver, amplos sectores da poboación galega teñen competencias nas dúas linguas oficiais e empregan as dúas en distintos momentos do seu día a día. Pero é obvio que a distribución do seu coñecemento do uso está desigualmente repartido. As variables que dan máis conta desta varianza son o hábitat, o status social e a idade. No Gráfico 5 preséntase as porcentaxes de uso habitual do galego en función do tamaño do municipio, en catro intervalos: municipios de menos de 10.000 habitantes, de 10.000 a 20.000 habitantes, de 20.000 a 50.000 habitantes e de máis de 50.000 habitantes. No gráfico ofrécense agregadas as porcentaxes correspondentes a cada unha das linguas: galego e máis galego dunha banda, e castelán e máis castelán da outra.

Gráfico 4

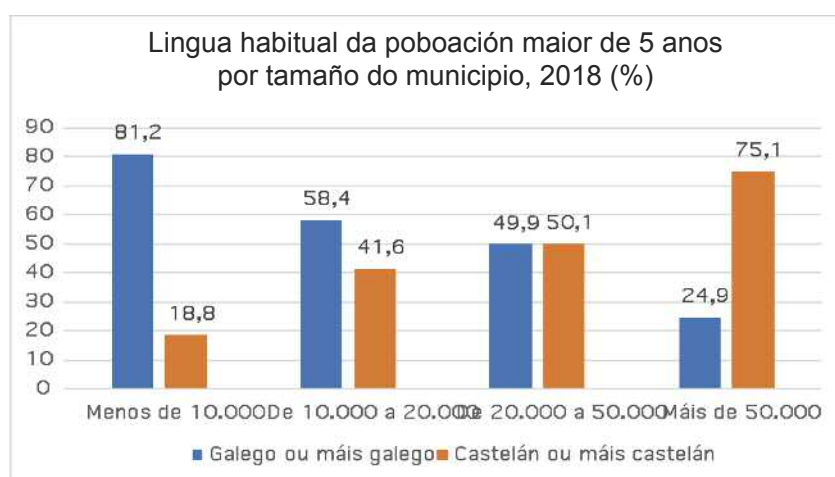


Fonte: IGE 2018. Elaboración propia.

Constátase unha intensa polarización sociolingüística, cos municipios menos poboados nun extremo, e os máis poboados no outro. Nos primeiros predomina o monolingüismo en galego (56,5 % da súa poboación), mentres que no segundo predomina o monolingüismo en castelán (40,3 % da súa poboación). Os municipios intermedios aparecen como espazos de transición, onde o bilingüismo é especialmente frecuente. En definitiva, o galego continúa a ser unha lingua pouco urbana, ben que goza dunha presenza importante nas cidades Santiago e Lugo, e, en menor medida, Ourense.

O status é unha das variables ao tempo máis relevantes e máis difíciles de definir en termos operativos. A xeito de aproximación, tomamos como indicador o nivel de estudos. No Gráfico 6ponse de manifesto a prevalencia do monolingüismo en galego e a dominancia do galego entre as persoas con menos estudos, e o predominio do castelán entre as persoas con estudos medios, e sobre, todo,

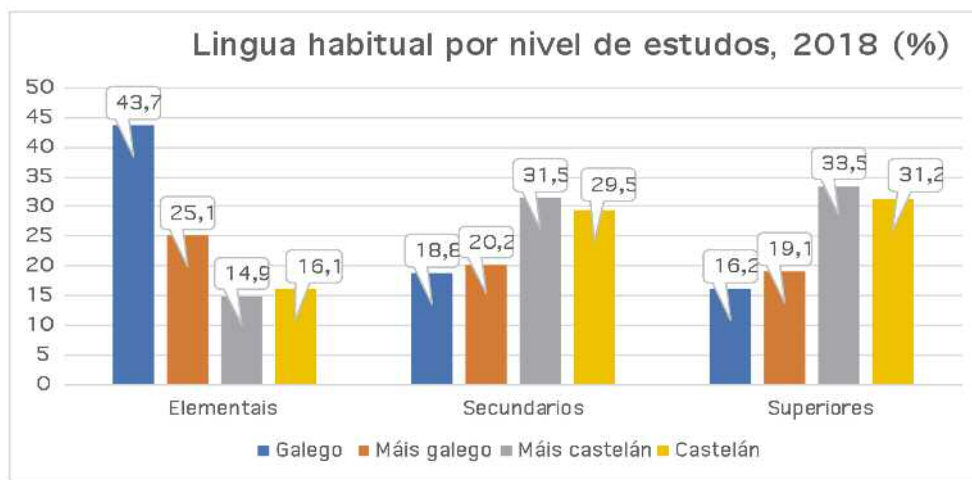
Gráfico 5



Fonte: Mapa Sociolingüístico de Galicia, IGE 2018. Elaboración propia.²

¹ Súmase galego e máis galego dunha parte, e castelán e máis castelán da outra.

Gráfico 6

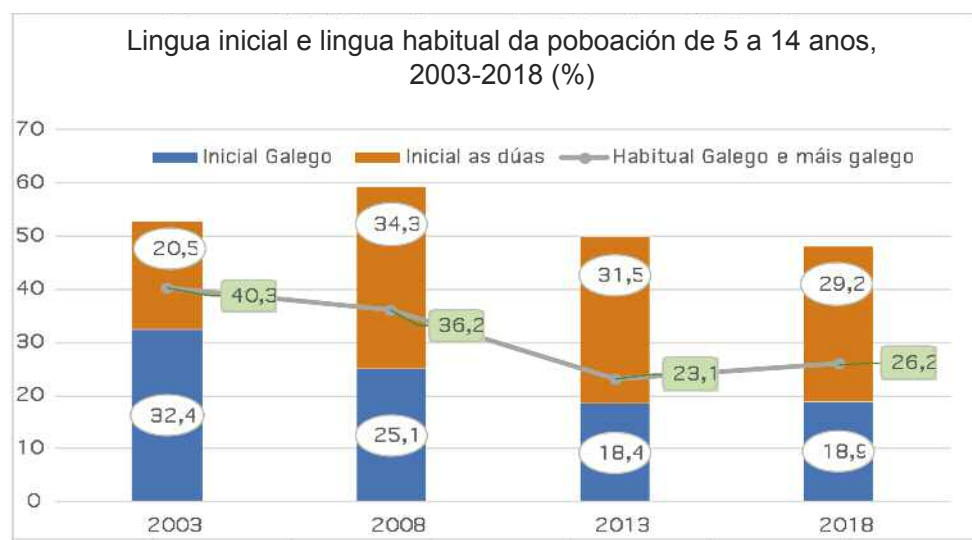


Fonte: IGE 2018. Elaboración propia. *Elementais*: Primeira etapa de educación secundaria e inferior. *Medios*: Segunda etapa de educación secundaria e educación postsecundaria non superior. *Superiores*: Educación superior.

superiores, ben que nestes dous grupos é moi abundante o bilingüismo.

Finalmente, o Gráfico 7 mostra a evolución dos datos de lingua inicial e lingua habitual na poboación de 5 a 14 anos desde 2003 a 2018. Canto á lingua en que se aprendeu a falar, constátase o rápido decrecemento do monolingüismo en galego desde 2003 a 2013, que, en certa maneira, se viu compensado polo incremento do bilingüismo no primeiro dos dous tramos, pero non no segundo tramo. En 2018 percíbese un lixeirísimo aumento do monolingüismo inicial en galego (+0,5 %),

Gráfico 7



Fonte: IGE.

que non compensa a pequena, pero significativa, baixada do bilingüismo (-2,3 %). Canto ao uso habitual do galego, entre 2003 e 2008 verifícase un descenso importante, pero entre 2008 e 2013 a caída é estrepitosa, por outra banda, congruente co mesmo fenómeno no conxunto da poboación (véxase o Gráfico 3). En 2018 apréciase un apreciable rebote do uso do galego, moi modesto pero moi significativo, sobre todo se acaba sendo o indicio dun cambio de tendencia que podería estar a verificarse na actualidade. Só cando dispoñamos dos datos que se recollerán en 2023 poderemos confirmar esta importante novidade, que significaría unha inflexión histórica na dinámica sociolingüística.

Cara ao porvir

Durante séculos, a comunidade lingüística galega estruturouse tendo como eixe a diglosia social e funcional, isto é, a subordinación do galego e a discriminación das persoas galegofalantes. Nas condicións contemporáneas, este tipo de diglosia xa non é sustentable, polo que as opcións que restan son: a) culminar a substitución do galego e impoñer o monolingüismo en castelán (o horizonte do franquismo); b) promover o galego para conseguir unha comunidade bilingüe, igualitaria e cohesionada (o horizonte democrático); c) construír unha sociedade monolingüe en galego (o horizonte quimérico). Despois de sufrir a brutal experiencia da ditadura, a cidadanía decantouse maioritariamente pola segunda opción. O proxecto consiste en rearticular a comunidade lingüística galega sobre bases xustas e equitativas, reforzando así a súa cohesión.

Gañar este desafío continúa a ser custoso e extremadamente complexo, pois cómpre eliminar privilexios consolidados, depurar prexuízos, superar inercias e mudar rutinas fondamente interiorizadas. Non obstante, as propostas conducentes a escindir a comunidade galega foron desbotadas pola maioría da cidadanía; pois a opción de dividir a sociedade galega en dúas comunidades lingüísticas monolingües e enfrontadas é rotundamente impopular. Ao tempo, o colectivo galegofalante está maioritariamente decantado a favor dun galego auto-identificado, que optimice ao máximo o parentesco co portugués, mais desbotando a súa disolución neste.

Ora, o desafío da normalización emprendeuse con nula experiencia histórica de políticas revitalizadoras do idioma e con moi escasa bagaxe de saber facer (*know-how*). Alén disto, polo camiño as circunstancias mudaron a un ritmo trepidante. Cando se iniciou a singradura autonómica ninguén contaba co surto das novas tecnoloxías da información e da comunicación, nin se podía sospeitar ata que punto a rede de redes, os computadores e os teléfonos móbiles ían transformar radicalmente tanto os horizontes planetarios coma a experiencia inmediata do día a día; nin tan sequera existía o vocábulo *globalización*. Tampouco nos anos álxidos deste fenómeno se ventaba a crise económica que estoupou en 2008 nin a convulsión da pandemia mundial, dous cataclismos que, cal xigantescos *tsunamis*, mergullaron a humanidade na incerteza, trastornaron a orde internacional e obrigan a repensar moitos aspectos da civilización.

Identificar os problemas e definilos correctamente é o primeiro paso para resolvelos; en caso contrario, córrese o perigo de desbaldir esforzos sen o menor beneficio. É imprescindible aprender das polémicas pasadas de «suma cero», en que todas as partes acaban perdendo. Nos anos oitenta e noventa discutíase sobre o bilingüismo e monolingüismo, hogano asúmese o plurilingüismo sen chiar. Ata hai pouco, as relacións entre galego e portugués eran obxecto de disputas apaixonadas, hoxe

todo o mundo concorda na necesidade de reforzalas. A política lingüística foi nun campo de confrontacións de distintas ideoloxías, intereses e mesmo sensibilidades, en certa medida inevitables pero en moitos aspectos perfectamente eludibles. Así e todo, cos seus acertos e erros, cos seus avances, retrocesos e viravoltas, tamén foi un proceso de aprendizaxe colectiva.

O futuro do galego enxérgase difícil, mais albíscanse gromos de esperanza. Renóvase a súa valoración como un rico patrimonio cultural, porque nos conecta coa nosa tradición sen atarnos a ela e continúa a ser fonte de creacións orixinais. Mais tamén se está revelando como un interesante activo económico, que fornece os produtos galegos dunha marca distintiva no mercado internacional e nos conecta cos países de expresión portuguesa. Temos un idioma que nos vencella como comunidade, que nos sitúa no mapa, que expresa como ningún outro o noso mundo, o interior e o exterior, e que nos permite transitar sen dificultade entre dúas grandes linguas de comunicación. Na nosa man está conservar e arrequentar esta espléndida herdanza.

Para saber máis

- Cidadanía-Rede de Aplicacións Sociais. (2002). *O proceso de normalización do idioma galego, 1980-2000. Volume I. Política lingüística: Análise e perspectivas*. Consello da Cultura Galega.
- Instituto Galego de Estatística. (2003, 2008, 2013 e 2018). *Enquisa estrutural a fogares. Coñecemento e uso do galego*. Xunta de Galicia.
- Monteagudo, H. (2012). *Facer país co idioma. Sentido da normalización lingüística*. Real Academia Galega.
- Monteagudo, H., Loredó, X. e Vázquez, M. (2016). *Lingua e sociedade en Galicia. A evolución socio-lingüística 1992-2013*. Real Academia Galega.
- Real Academia Galega-Seminario de Sociolingüística (1994, 1995 e 1996). *Lingua inicial e competencia lingüística e Galicia, Usos lingüísticos en Galicia, Actitudes lingüísticas en Galicia*. Real Academia Galega.

18

MEDIOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICOS
E SECTOR AUDIOVISUAL



Xosé López García
Catedrático de Xornalismo
Universidade de Santiago de Compostela

MEDIOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICOS E SECTOR AUDIOVISUAL

Dous textos legais (Estatuto de autonomía de Galicia-Lei orgánica 1/1981 e a Lei de creación da compañía de radio-televisión de Galicia Lei 9/1984) serviron de soporte para a chegada ao sistema mediático galego da Radio Galega e a Televisión de Galicia, dous medios públicos centrais non só nos procesos comunicativos mediados tecnoloxicamente do último tramo do século XX, na fase final da etapa analóxica, e da transición ao escenario dixital, incluíndo a súa consolidación, senón que se converteron nos principais medios en galego da historia de Galicia, tanto por anos de existencia como por mensaxes difundidas. A Compañía de Radio-Televisión de Galicia na que naceron estes medios públicos, na actualidade renomeada como Corporación Radio e Televisión de Galicia e con varias canles —catro de televisión e tres de radio—, converteuse, nestes anos de Autonomía, no motor do audiovisual galego e nun actor central na comunicación en Galicia e en galego. Neste texto describiremos, cunha perspectiva analítica no marco dun proceso dedutivo, o contexto mediático no que apareceron os medios públicos galegos, algúns trazos da súa evolución, as súas achegas ao campo do audiovisual galego e certos desafíos aos que se enfronta no escenario dixital da sociedade rede da terceira década do terceiro milenio.

Introdución

O mapa de medios de Galicia de comezos dos anos oitenta do século XX estaba caracterizado por unha industria de medios impresos maioritariamente de propiedade familiar e con cabeceiras que sumaban moitos anos no sector, empeñada nun proceso de renovación e de melloras nas súas estratexias no campo da información para asentarse nos seus mercados, e unha industria audiovisual que tiña nas emisoras de radio, un grupo de propiedade privada con bastante historia e outras máis novas nadas da man do reparto do Plan técnico transitorio de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia de xuño de 1979 —Ondas Galicia empezou a funcionar con catro frecuencias en agosto de 1982 (Otero López, 1999)— e da resolución da Xunta de Galicia que fixo posible a primeira adxudicación autonómica de emisoras de ondas métricas con modulación de frecuencia, en novembro de 1983 —Otero López, 1999— e outro público (Radio Nacional de España e o seu centro de Galicia, con desconexións e coa creación en xuño de 1985 de Radio Catro, en galego), e unha televisión pública, TVE, con centro territorial en Galicia, con desconexións territoriais en galego —foi a televisión na que por primeira vez se empregou o galego, no ano 1974, en Panorama de Galicia—.

O desafío de consolidar medios en galego, unha constante con altos e baixos na historia do país desde que no ano 1876 apareceu *O Tio Marcos d'a Portela*, era, neses anos, un obxectivo compartido por diferentes sectores da sociedade, que permitira, no pasado recente, no ano 1976, o nacemento da revista *Teima* —que desapareceu no ano 1977— e dunha nova etapa do semanario *A Nosa Terra* —que apareceu no ano 1977 e desapareceu no ano 2011—. Desde comezos da década dos oitenta, nos medios públicos de titularidade estatal en Galicia puxéronse en marcha iniciativas para unha renovación do medio e advertíase, principalmente nos encontros profesionais celebrados neses anos, unha maior sensibilidade sobre a necesidade de incrementar a oferta de información en galego. O medio máis estable na lingua de Rosalía nesa altura dos oitenta era o semanario *A Nosa Terra*, oferta á que había que sumar iniciativas dos medios públicos de titularidade estatal, publicacións comarcais, publicacións especializadas e suplementos ou contidos que difundían tanto os medios impresos diarios como espazos nos medios radiofónicos privados.

Mentres desde diferentes sectores da sociedade civil se poñían en marcha iniciativas comunicativas en galego, de maior ou menor relevancia, o cambio radical na oferta chegou cuns actores relevantes na comunicación en galego na época: a Radio Galega, que comezou as súas emisións o 24 de febreiro de 1985, e, sobre todo, Televisión de Galicia, que empezou a emitir de forma regular o día 24 de xullo de 1985. Desde ese día, o mapa de medios presentaba novas características e abría o camiño para asentar un nacente sector audiovisual en galego, que hoxe, no terceiro milenio, se converteu nun sector consolidado que ofrece moitas manifestacións tanto no campo industrial como cultural. Os medios públicos audiovisuais da Comunidade Autónoma resultaron, en todo caso, decisivos para a comunicación mediática na Galicia do final do século XX, no marco do proxecto da construción de Galicia como nación cultural (Villares Paz, 2021) e de comezos do actual milenio, sempre co obxectivo de ter voz na lingua propia no escenario da sociedade rede.

Os pasos necesarios

A creación dos medios públicos galegos, que hai que enmarcala no proceso de nacemento e construción da Autonomía, xa que foi a canle necesaria para o seu encaixe no urdido da industria comunicativa galega, estivo precedida dalgunha petición feita nos foros profesionais dos xornalistas e dalgúns debates políticos sobre a súa necesidade. A aprobación dos estatutos de Cataluña e do País Vasco (1979), que incluían competencias no campo da Comunicación, alimentaron os desexos dun trato similar do texto galego, que entrou nas Cortes o 28 de xuño do ano 1979, corenta e tres anos despois de que os galegos aprobasen o plebiscito ao amparo da constitución de 1931 (Meilán Gil, 1980), pero que non se aprobou até o ano 1981. Finalmente, o texto galego recolleu competencias no campo comunicativo similares ás que figuraban nos textos catalán e vasco, polo que a porta quedaba aberta.

No capítulo I do Estatuto de autonomía, referido ás competencias en xeral, no seu artigo 34, estableceuse a capacidade da comunidade autónoma para crear os medios audiovisuais propios. Este artigo di:

1. No marco das normas básicas do Estado, correspóndelle á Comunidade Autónoma o desenvolvemento lexislativo e a execución do réxime de Radiodifusión e Televisión nos termos e casos establecidos na lei que regule o Estatuto Xurídico da Radio e da Televisión.

2. Correspóndelle igualmente, no marco das normas básicas do Estado, o desenvolvemento lexislativo e a execución do réxime de prensa e, en xeral, de tódolos medios de comunicación social.
3. Nos termos establecidos nos apartados anteriores deste artigo, a Comunidade Autónoma poderá regular, crear e mante-la súa propia televisión, radio e prensa, e, en xeral, tódolos medios de comunicación social para o cumprimento dos seus fins.

A partir deste marco xeral e logo da aprobación polas Cortes Xerais do Estado da Lei 46/1983, reguladora da terceira canle, a Xunta de Galicia elaborou un proxecto de lei, que entrou no Parlamento de Galicia en abril de 1984, e que, logo do preceptivo trámite —emendas, informe da Ponencia e ditame da Comisión, aprobouse nun pleno celebrado o 11 de xuño do ano 1984. Converteuse na Lei 9/1984, publicada no número 312 do *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* (19/07/1984), no número 148 do *Diario Oficial de Galicia* (3/08/1984) e no número 139 do *Boletín Oficial do Estado* (11/06/1985).

Como se explica no preámbulo da Lei, no marco xurídico fixado polo Estatuto «Segundo establece o artigo 34.3 do Estatuto de autonomía para Galicia, no marco das normas básicas do Estado, a Comunidade Autónoma pode regular, crear e mante-la súa propia televisión, radio e prensa e, en xeral, tódolos medios de comunicación social para o cumprimento dos seus fins.» Por outra banda, a disposición transitoria sexta do Estatuto establece que no tocante á televisión, a aplicación do apartado 3 do artigo 34 supón que o Estado outorgará en réxime de concesión á Comunidade Autónoma de Galicia a utilización dunha terceira canle, de titularidade estatal, que se debe crear especificamente para a súa emisión no territorio de Galicia, nos termos da citada concesión. A esta terceira canle refírese, segundo a doutrina, o artigo 2.2 da Lei 4/80, do 10 de xaneiro de 1980 (Estatuto de Radiodifusión e Televisión), cando sinala que o Goberno poderá conceder ás comunidades autónomas, previa autorización por Lei das Cortes Xerais, a xestión directa dunha canle de televisión de titularidade estatal que se cree especificamente para o ámbito territorial de cada comunidade autónoma. O apartado 3 do mesmo artigo 2 deixa finalmente establecido que a organización e o control parlamentario da terceira canle rexional, así como da radiodifusión e televisión no mesmo ámbito territorial, se articulará orgánica e funcionalmente de acordo cos criterios establecidos nos artigos 5.º a 12.º e 26.º do devandito Estatuto da Radiodifusión e Televisión, e segundo a Lei da Comunidade Autónoma, o obxectivo desta Lei era «crear un Ente de Dereito Público ó que lle corresponde a regulación e xestión dos servizos de radiodifusión e televisión, competencia da Comunidade Autónoma de Galicia, determinando a estrutura orgánica do devandito Ente, a forma de designación e cese dos seus membros, e mailas súas funcións, así como tamén a creación dunha Comisión do Parlamento de Galicia, con funcións de control, e de acordo coas previsións do seu Regulamento».

A creación e regulación no ámbito da Comunidade Autónoma galega da Compañía de Radiotelevisión de Galicia estivo acompañada, en paralelo, de medidas da Xunta de Galicia, impulsadas e coordinadas polo daquela vicepresidente, Xosé Luís Barreiro Rivas, para dotar de instalacións aos medios audiovisuais, restaurando e adaptando o vello Palacete de San Caetano, convertido na Casa da Radio para a denominada Radiotelevisión Galicia (no 1989 pasou a chamarse Radio Autónoma Galega e, desde 1991, chámase Radio Galega) —desde onde iniciou as súas emisións o 24 de febreiro



Inauguración da RTVG, en 1985, polo vicepresidente Xosé Luis Barreiro Rivas. (Fonte: Sampedro Orellán, D. (Coord.) (2014): *Galicia. Historia Contemporánea. Finais s. XX, principios s. XXI*, Coruña. Hércules Ediciones)

de 1985—, e a construción dun novo edificio no lugar santiagués de San Marcos, na parroquia de Bando, para a Televisión de Galicia —foi desde onde iniciou as súas emisións o 24 de xullo de 1985—. Logo dos pasos formais e instrumentais preceptivos, Galicia estreaba medios audiovisuais públicos propios, feito que creou grandes expectativas entre as produtoras independentes (Martínez Hermida, 1994), e non só comezaba unha renovada fase no mapa de medios, senón tamén nos procesos comunicativos e nas súas características.

Multiplicación da oferta

O comezo das emisións dos medios audiovisuais que naceron ao amparo da Autonomía coincidiu no tempo cunha fase de expansión dos medios existentes en Galicia —acometeran unha renovación tecnolóxica e unha ampliación da oferta, para defender os seus territorios e entrar en novos espazos— e con novas iniciativas, tanto nos impresos —a modo de exemplo, no 1987 nace *Atlántico Diario*; no 1988, *Diario de Galicia*; no 1991, *Xornal Diario...*— como nos medios audiovisuais —na radio, con novas emisora en frecuencia modulada—. As novas voces comunicativas ampliaron a oferta informativa e, ao mesmo tempo, arredor da CRTVG foise creando unha rede de empresas audiovisuais —Voz Audiovisual, división audiovisual da Corporación Voz de Galicia; CTV, Ophiusa, Productora Faro, Lugopress, La Región TV...— que estivo na orixe do dinámico sector audiovisual galego que se consolidou nos últimos anos.

Desde os primeiros anos dos medios audiovisuais públicos galegos, varias empresas privadas do sector da comunicación elaboraron produtos audiovisuais, tanto para a TVG como para outros operadores. Teceuse, así, unha relación no tecido industrial da comunicación audiovisual no que Televisión de Galicia actuou como motor dun ámbito no que, sen esquecer o labor pioneiro, divulgador e emprendedor dos cineclubistas e cineastas afeccionados que caracterizaron a primeira etapa do au-

diovisual galego (Campos, 2010), a principal transformación chegou na segunda década dos oitenta do século pasado. Entendendo a televisión pública como un operador identitario, como parte da historia material da cultura, desde o binomio que definen entre si Diversidade cultural e Era Dixital, «Galicia estaría a punto de extinguirse se desde 1985, por decisión do Parlamento autónomo, non contase cunha televisión pública, TVG, que é, ademais, un elemento nuclear do sector audiovisual» (Ledo Andión, 2000).

A posta en marcha de Televisión de Galicia provocou unha nova e forte demanda de profesionais e material para as súas emisións continuadas, que desemboca nun proceso de profesionalización no sector galego (Campos, 2010). Nos primeiros anos chegan ao sector profesionais formados en diferentes centros e medios, tanto para os traballos xornalísticos como para outros cometidos característicos desta industria. Xa na década dos noventa, logo da creación da Facultade de Ciencias da Comunicación de Santiago de Compostela (curso 1991-1992) e logo coa implantación dos estudos de Comunicación audiovisual nas universidades da Coruña, Santiago e Vigo (curso 2003-2004), dáse unha resposta á formación de profesionais de Galicia. Nesa mellora formativa para diferentes postos desa industria tamén traballaron activamente desde os anos noventa os centros de formación profesional, nunha oferta formativa na que destacou inicialmente a Escola de Imaxe e Son, en Someso (A Coruña) —inaugurouse oficialmente no ano 1991—, e logo, pouco tempo despois, o traballo doutros centros públicos e privados das catro demarcacións provinciais (Campos, 2010).

Renovados perfís xornalísticos

A creación dos medios públicos da comunidade autónoma, ademais de sentar os cimentos do renovado sector audiovisual galego, provocou unha importante oferta de prazas para xornalistas, tanto para as redaccións da radio como da televisión, ao tempo que varios coñecidos xornalistas do país pasaron a ocupar postos de responsabilidade nestes medios. Nun tempo no que en Galicia non existían centros que formasen os xornalistas e no que a maioría dos perfís existentes estaban relacionados maioritariamente cos medios impresos, un número importante de xornalistas mozos galegos, dos que a maioría estaban no inicio das súas carreiras profesionais, pasaron a formar parte destes medios audiovisuais mediante diferentes formas de captación, en tanto no se resolveron os pertinentes concursos para estabilizar as equipas dos cadros de persoal e cumprir coas exixencias legais duns medios públicos.

Neses primeiros pasos da TVG, nos que estiveron os presentadores Dolores Bouzón e Xosé Ramón Gayoso, participaron nas redaccións da radio e/ou da televisión profesionais como Magis Iglesias, Luis Menéndez, Isabel Álvarez, Manuel Pampín, Ricardo Bao, Arturo Maneiro, José Rodil, Antón Galocha, Pedro Revaldería, José Luís Muñoz, Luís Miguel Vicente, Ovidio González, Xosé Manuel Díaz Maseda, Xavier Vaz... Desa primeira fase tamén deixou pegada na oferta do novo medio audiovisual o concurso de humor *O Mellor*, dirixido e presentado por Manuel Rivas.

En diferentes etapas, conduciron o rumbo da TVG coñecidos xornalistas (Guillermo Montes, José Luis Blanco Campaña, Gerardo González Martín, Gerardo Rodríguez, José Rodil Lombardía, Arturo Maneiro, Anxo Quintanilla, Suso Iglesias ou Rosa Vilas), o que tamén aconteceu na radio (Gerardo Rodríguez, Alfonso Cabaleiro, Luís Pérez, Virgilio Costas ou Rosa Martínez, entre outros). Tamén ocuparon a dirección xeral da compañía profesionais do xornalismo con unha longa expe-

riencia nos medios, desde Luís Losada e Lois Caeiro —Luís Rodríguez García—) até Ramón Villot, Francisco Campos Freire ou Alfonso Sánchez Izquierdo.

Sen entrar noutras consideracións, desde o primeiro momento os medios audiovisuais autonómicos non só ocuparon a un número importante de xornalistas, senón que, como actores centrais no sistema de medios galegos, marcaron rumbos e debates no ámbito profesional, que xiraron entre os mecanismos establecidos en cada etapa para a incorporación de persoal fixo ate a gubernantalización da liña informativa. En calquera caso, desde finais dos oitenta e comezos do noventa do século pasado, todo o que rodeaba á factoría da CRTVG tiña consecuencias nos ámbitos profesionais, industriais e sociais. Axiña ocuparon o seu papel como un eixe central do sistema comunicativo galego.

Regulación e organización do audiovisual

As consecuencias da irrupción dos medios audiovisuais autonómicos no sistema comunicativo galego, tanto nas dimensións industriais como profesionais, aconsellaron o establecemento dun marco estable que favorecese o seu desenvolvemento. Na segunda metade dos anos noventa, a Televisión de Galicia xa creara TVG América (abril de 1997) e TVG Europa (marzo de 1998). O sector medrara, coa creación de empresas e un incremento notable das producións, e xa tiña desafíos que exixían renovado marco. Con ese obxectivo, desde o Goberno galego puxeron en marcha un plan dirixido á elaboración dun proxecto de lei do audiovisual que acadase o maior acordo posible tanto entre as forzas políticas con representación no Parlamento como no sector. O resultado foi a Lei 6/1999 do audiovisual de Galicia (publicada no *Diario Oficial de Galicia* o 8 de setembro de 1999 e no *Boletín Oficial do Estado* o 2 de outubro do ano 1999). Este marco normativo central para a articulación do audiovisual galego foi aprobado na Cámara galega por unanimidade, froito dun consenso entre o sector público e privado, e permitiu a posta en valor da importancia do audiovisual, tanto desde o punto de vista industrial como simbólico, así como, tal como recolle o artigo cinco do citado texto, a declaración do audiovisual como sector estratéxico para Galicia (Campos, 2010).

A partir da entrada en vigor desta lei, desde o Goberno galego e desde a Compañía de Radio Televisión de Galicia fixéronse importantes investimentos no campo da produción audiovisual mediante subvencións directas —no caso da Xunta de Galicia— e mediante a compra de produtos —no caso de Televisión de Galicia—. Ademais, a Lei 6/1999 do audiovisual de Galicia abriu a porta á constitución do Consorcio Audiovisual de Galicia, entidade pública para desenvolver os obxectivos contemplados nesa lei, en especial para crear un sector competitivo tanto no ámbito nacional como internacional. Nese proceso de establecemento dun marco de actuación máis acorde cos desafíos, a Xunta disolveu esta entidade no ano 2012 e traspasou a súa xestión á Axencia Galega das Industrias Culturais, dotando ao sector dunha xanela única, unha das súas demandas.

Neste novo escenario, con renovado marco normativo e renovados instrumentos de actuación, aumentaron as producións audiovisuais, coa entrada de novos actores, e reforzouse a organización do sector, que contaba desde 1994 coa Asociación Galega de Produtoras Independentes (AGAPI), a Asociación de Empresas Galegas do Audiovisual (AEGA) —do ano 2001—, a Academia Galega do Audiovisual —que se constituíu no ano 2003— e coa creación do Clúster Audiovisual Galego no ano 2003, unha asociación empresarial sen ánimo de lucro que agrupaba a empresas tractoras da industria de contidos dixitais e audiovisuais de Galicia.

Nese contexto de transformación e estruturación do sector, con cada vez máis relevancia tanto desde o punto de vista económico como social, tamén aumentaron os encontros profesionais e estudos académicos que promoveron reflexións críticas a fin de tentar un desenvolvemento sostible. A estruturación do sector, a calidade dos produtos e a súa aceptación polos públicos concentraron boa parte desas análises. Das diferentes achegas, destacou a constatación da baixa cota de audiencia dalgúns produtos e a limitada capacidade para comercializar e difundir fóra de Galicia da gran maioría das producións (Pereira Fariña, 2006). Foi unha chamada de atención para os desafíos do sector na segunda década do milenio.

A evolución do sector, cos referidos desafíos, e os cambios no entorno aconsellaron, no comezo da segunda década do milenio, logo dun importante desenvolvemento da industria e no marco da regulación do audiovisual e dos novos desafíos dos medios públicos de comunicación audiovisual de Galicia, a elaboración dun renovado marco normativo. Con tal fin, o Parlamento de Galicia acordou constituír, en febreiro de 2010, unha ponencia conxunta para a elaboración dunha nova lei dos medios públicos de comunicación audiovisual de Galicia. Esta norma, a Lei 9/2011 dos medios públicos de comunicación audiovisual de Galicia (publicada no *DOG* do 16 de decembro de 2011 e no *BOE* do 14 de xaneiro de 2012), adecuou a entidade prestadora do servizo público de comunicación audiovisual ás circunstancias económicas actuais, con medidas para mellorar a xestión mercantil, coa unificación dos tres entes instrumentais existentes (a Compañía de Radio-Televisión de Galicia e as sociedades Radiotelevisión Galicia S.A. e Televisión de Galicia S.A.) nunha única corporación pública autonómica, a Corporación Radio e Televisión de Galicia S.A. (Corporación RTVG), e fixo posible a adecuación da Corporación ao novo escenario dixital creado a partir da irrupción de Internet e os cambios provocados na produción de contidos no ecosistema comunicativo dixital.

Posición relevante no mapa audiovisual estatal

Coas medidas de regulación e organización do sector audiovisual galego, acompañadas da adaptación lexislativa sobre os medios públicos no inicio da segunda década do milenio, acadáronse os obxectivos dun boa posición no mapa audiovisual estatal e do mantemento dunha industria caracterizada por certo dinamismo, coa aparición e desaparición de empresas, e que permitiu a emerxencia de profesionais que acadaron axiña un recoñecemento no sector, tanto interno como externo.

O primeiro recoñecemento estivo relacionado co papel central dos medios audiovisuais galegos na construción da identidade, que se configura en torno a tres eixes ou variables: territorio, política e economía. «A Radio Galega e a Televisión de Galicia eríxense como medios públicos autonómicos transmisores de valores culturais que contribúen á configuración da identidade cultural propia da Comunidade Autónoma Galega. Unha identidade que se sustenta en eixes culturais renovados, lonxe de imaxes estereotipadas» (Barbeito Veloso, 2011). Desde o primeiro momento, as análises e estudos coincidiron en destacar como, na primeira etapa, agás nun curto período de goberno tripartito a finais dos oitenta, que privilexiou a oferta de espazos catalogados como culturais, tanto a creación da TVG como a política televisiva dominante dependeu dos diversos —e nun tempo pouco homoxéneos— gobernos do Partido Popular (Ledo Andión, 2001). Outros recoñecementos e constatacións en investigacións tiveron que ver coa súa achega ao emprego do galego nos medios de comunicación,



Facultade de Ciencias da
Comunicación da
Universidade da USC,
obra de Álvaro Siza.
(Fondo Gráfico da USC.
Foto de Santi Alvite)

as características da súa programación, as características dos seus informativos, os procesos de evolución tecnolóxica nas diferentes etapas ou a necesidade da incorporación dun defensor do espectador, entre outros aspectos investigados nas diferentes teses realizadas nestes anos.

Diferentes miradas externas tamén apuntaron algunhas características da estratexia de Televisión de Galicia e constataron os éxitos dos medios públicos galegos. Varias investigacións indican que dos datos do inicio da andadura da TVG dedúcese que o fixo priorizando a maximización de audiencias e apostando pola vía do entretemento para encher a súa grella e deixando de lado o cumprimento do servizo público «ao que parece responder tan só o criterio de normalización do idioma galego» (Ciller, 2000). En relación coas audiencias, algúns traballos destacaron os éxitos do audiovisual galego. «Ao falar da TVG —di unha destas investigacións realizadas na segunda década do milenio— debemos facer mención aos seus grandes éxitos en materia de ficción —unha das grandes apostas desta televisión autonómica e un punto diferencia coa RTVA—. A serie *Matalobos* chegou a ser galardoada co premio Circom á mellor serie no ámbito das televisións rexionais europeas. Tamén destaca *Luar* —programa que retransmite todos os venres— e *Land Rober* —un programa de humor presentado por Roberto Vilar—. Á parte, os servizos informativos da Televisión de Galicia acostuman a ser líderes de audiencia en todas as franxas, incluso por encima de cadeas nacionais como Antena 3 ou Telecinco» (Negrete Aguilera, 2015). Nestes últimos anos chegaron numerosos recoñecementos, con premios concedidos por diferentes entidades, ás producións audiovisuais galegas —un dos últimos exemplos son eses dous Premios Goya para a película de Oliver Laxe *O que arde*, no ano 2020—.

Escenario dixital

O desafío da dixitalización foi outra das cuestións que marcou a evolución do sector audiovisual galego e os medios públicos audiovisuais neste século. Desde o primeiro momento, o sector produtivo audiovisual galego asumiu este gran cambio que trouxo a Sociedade da Información, o da dixitali-

zación (Pereira Fariña, 2006). TVG navegou no ano 1995 por Internet e no ano 1997 iniciou as súas emisións experimentais de televisión por Internet (o día 24 de abril). Tanto os medios públicos como as empresas privadas deron pasos para afrontar os desafíos da dixitalización, feito que alimentou renovados debates sobre o modelo de medios públicos nos tempos de Internet.

Certamente, o modelo de servizo público estivo moi presente nos debates no campo da comunicación, tanto no final do século XX como nos comezos do século XXI. A necesidade de repensar o modelo de servizo público que radiotelevisión, tanto no referido a misión como aos contidos e as prácticas, moi presente a comezos da segunda década do actual milenio (Rodríguez-Vázquez, 2012), volve a primeiro plano polos cambios no ecosistema comunicativo dixital e polas necesidades de novos marcos normativos para operar nesta terceira década do milenio baixo a sombra da intelixencia artificial, a realidade virtual, a realidade aumentada... e, en definitiva, o que algúns denominan como o Internet das cousas. Trátase, pois, dun debate que segue moi vixente.

Neste escenario dixital, o sector audiovisual galego constitúe un eixe da industria cultural galega, que nesta terceira década do milenio apunta certa madureza —no marco das tensións da fase de transición e cambio no escenario dixital— no marco das industrias creativas. As industrias culturais e creativas, que a finais da pasada década se caracterizaban por superar a media de emprego do Estado —só superada por Madrid, País Vasco e Cataluña— (García-Orosa, Gallur, Tous, 2017), e que, segundo a Conta Satélite da Cultura representaba o 2 % do PIB e o 3 % do emprego (Observatorio da Cultura Galega, 2020), quedaron afectadas polas consecuencias da pandemia, con algún dos sectores con graves problemas, pero, que aínda así, comezaron o ano 2021 mellor do esperado (Observatorio da Cultura Galega, 2021a) e con avances sostidos cara á recuperación (Observatorio da Cultura Galega, 2021b). Neste contexto, como constatou no Clúster Audiovisual Galego, o sector audiovisual galego representa unha fortaleza económica e cultural para Galicia, cunha estratexia de «clusterización» da industria como vía para actuar e intervir no escenario dixital global. Do mesmo xeito, constatouse unha adaptación ao escenario dixital co reto de deseñar medidas que permitan afrontar os desafíos de futuro, transcendentales para que as industrias culturais galegas, coas audiovisuais como estandarte, manteñan a súa achega na construción da identidade galega e compitan con éxito no mercado global do escenario dixital.

A fin de manter a puxanza deste sector, desde a Xunta, no final do ano 2021, vénse de anunciar a posta en marcha do «hub audiovisual» da industria cultural, cunha primeira aportación de 2 millóns de euros para a atracción de rodaxes. O plan anunciado polo conselleiro de Cultura, Educación e Universidade contempla unha inxección ao sector e 9,6 millóns de euros até o ano 2023, a través do fondo europeo FEDER, dentro do Éxito REACT-UE. Trátase de actuacións no marco da Axenda Dixital 2025.

Unha importante herdanza

A creación dos medios públicos audiovisuais galegos, coas sucesivas actualizacións do marco normativo e os pasos na xestión dados nestes anos, con máis ou menos acerto, permítenos hoxe dispoñer dunha importante herdanza para intervir con voz propia no ecosistema comunicativo da terceira década do terceiro milenio, tanto no campo da normalización lingüística como no de impulso ao sector audiovisual. A radio e a televisión, que manteñen a súa actividade desde 1985 e que xa nos

balances dos primeiros dez anos se destacou o seu papel influínte na recuperación do prestixio da lingua galega (Filgueira Valverde, 1991), constitúen un elo central e necesario para a normalización do galego na comunicación mediada tecnoloxicamente. Aínda que moitas das estratexias e actuacións da Televisión de Galicia puideron ser máis intensas no campo do fomento da lingua galega, é innegable o valiosísimo papel que xogou a TVG na dignificación do galego e na difusión da variedade estándar (Monteagudo, 2019). Sen esquecer que o galego é unha das linguas das minorías nacionais de España que presenta uns niveis de comprensión e de uso máis elevados no conxunto da poboación da súa área lingüística —é a lingua inicial e habitual de aproximadamente a metade da poboación galega e a lingua segunda de aproximadamente un cuarto máis dos habitantes de Galicia (Monteagudo, Loredó, Vázquez, 2016)—, o papel duns medios públicos na lingua propia resulta decisivo para o seu uso normalizado nos procesos comunicativos da sociedade rede, onde se enfronta a novas ameazas e onde tamén emerxen renovadas oportunidades.

O mesmo acontece co papel da CRTVG como motor ou centro dinamizador do audiovisual. Foino no pasado, segue a selo no presente e deberá manter esta posición no futuro. Na conformación do actual ecosistema mediático construído arredor do paradigma da comunicación global, á sombra de Internet, a televisión mostrou a súa capacidade de adaptación para a oferta de multidispositivos e nese escenario a Televisión de Galicia, foi quen de aproveitar a proximidade como valor estratéxico da conexión social deste canal, que segue xogando un papel clave na oferta audiovisual de Galicia e segue a ser motor do audiovisual (López, Soengas-Pérez e Rodríguez-Vázquez, 2016). A fin de seguir cumprindo este obxectivo, faise actual unha vella proposta formulada tras varios anos de transformación do modelo televisivo mediante a integración do sistema dixital e das novas formas de distribución e promoción de contidos televisivos a través de Internet: levar a cabo periodicamente, cun plan ben deseñado, un proceso explicativo e de concienciación da súa función de servizo público que debe ficar clara dende a formulación dos seus contidos programáticos, diferenciais do resto de emisoras comerciais, e incentivando a promoción dos elementos culturais, lingüísticos e identitarios da comunicade galega (García-Mirón e Valderrama Santomé, 2016).

O desafío no cumprimento destes obxectivos do servizo público, no seu cometido de fomentar e dinamizar o sector, consiste en facelo cunha política de xestión e comunicación transparente na medida en que esta é unha boa ferramenta para reforzar a confianza social. O seu papel segue a ser actuar como un motor do audiovisual, aínda que agora, cando o audiovisual xa conseguiu unha importante proxección no exterior e a sociedade se caracteriza pola súa «plataformización», é un dos principais centros propulsores e un dos seus elementos nucleares —un dos máis importantes, iso si—, pero xa non o único. Quizá por iso un dos retos no escenario actual da sociedade rede consiste tamén en dispoñer de estratexia de innovación e interacción social (López-Golán, Rodríguez-Castro; Campos Freire, 2019). No escenario do terceiro milenio tense constatada unha crise de financiación dos medios de servizo público (PSM), que afecta a súa lexitimidade, modelo de negocio, audiencia, innovación e transformación necesaria para adaptarse ao ecosistema dixital actual (Campos-Freire, Rodríguez-Castro, Blasco-Blasco, 2020).

Cuestións como a estratexia dos medios públicos diante das plataformas, reforma da gobernanza dos medios públicos, creación da alta autoridade audiovisual, entre outras, seguen —e seguirán— estando moi presentes no debate político e social.

Mentres non se procede á aprobación dunha nova normativa para o audiovisual, necesaria logo da Directiva de servizos audiovisuais do ano 2018, ou dunha nova lei dos medios públicos de comunicación audiovisual de Galicia, a Lei 9/2011 marca o camiño para as canles desta corporación. O seu artigo 4 establece con claridade o marco do servizo público:

Artigo 4. Principios inspiradores e alcance.

1. A actividade de comunicación audiovisual da Corporación RTVG inspirarase nos seguintes principios:
 - a) O respecto e a defensa dos principios que informan a Constitución Española e o Estatuto de autonomía de Galicia e dos dereitos e das liberdades que neles se recoñecen e garanten.
 - b) A promoción e difusión da cultura e lingua galegas, así como a defensa da identidade de Galicia.
 - c) O fomento da produción audiovisual propia e de emisións que coadxuven á proxección de Galicia cara ao exterior e de información ás comunidades galegas do exterior.
 - d) O reflexo do pluralismo ideolóxico, político, cultural e social de Galicia.
 - e) O respecto á dignidade humana, ao honor, á intimidade persoal e á propia imaxe.
 - f) A promoción activa da igualdade entre homes e mulleres, que inclúe a igualdade de trato e de oportunidades, o respecto á diversidade e á diferenza, a integración da perspectiva de xénero, o fomento de accións positivas e o uso da linguaxe non sexista.
 - g) A protección da xuventude e da infancia.
 - h) A obxectividade, imparcialidade, veracidade e neutralidade informativa, así como o respecto á liberdade de expresión e á formación dunha opinión pública plural.
 - i) A separación entre informacións e opinións, a identificación de quen sustenta estas últimas e a súa libre expresión dentro dos límites constitucionais e estatutarios.
 - j) A garantía da máxima continuidade na prestación do servizo e a plena cobertura do conxunto do territorio.
 - k) A procura do desenvolvemento do sector audiovisual desde o punto de vista da mellora da súa contribución á economía da comunidade autónoma.
 - l) A garantía do dereito das persoas con discapacidade ao acceso de forma efectiva aos contidos emitidos.
 - m) A garantía dos dereitos dos consumidores e usuarios en relación coa programación, coa publicidade e coas outras modalidades de promoción comercial.
 - n) O fomento do coñecemento dos valores ecolóxicos e do respecto e protección do medio ambiente.
 - ñ) A conservación e custodia dos documentos que de acordo coa normativa de patrimonio cultural deban integrar o patrimonio documental de Galicia.
2. A Corporación RTVG deberá cumprir coa misión de servizo público de comunicación audiovisual que lle sexa encomendada, e a súa programación inspirarase nos principios definidos no apartado precedente.

No marco deses principios e no contexto do ecosistema comunicativo dos inicios da terceira década do terceiro milenio, os medios audiovisuais públicos galegos afrontan desafíos relevantes non

só no campo da transformación dixital, para estar no futuro, senón que exploran estratexias para multiplicar impactos, diversificar audiencias e chegar a moi diferentes públicos. Unha das iniciativas de maior éxito, cun plan ben deseñado, ten que ver coa entrada da TVG na rede social Tik Tok (no seu país de orixe, China, denominada Douyin —significa sacudir a música—), con Esther Estévez como profesional que alimenta e difunde o interese pola lingua galega ao tempo que explora renovadas formas e linguaxes para conseguir unha maior eficiencia comunicativa.

A xulgar polas estratexias actuais da CRTVG, todo apunta a que se trata dun paso máis para afrontar renovados desafíos que están na volta da esquina, que van desde a aplicación a novas dimensións da intelixencia artificial ate tecnoloxías que están emerxendo. Non podemos esquecer que, neste contexto, hai diferentes iniciativas para revisar, actualizar e adaptar á sociedade rede o propio concepto de servizo público, na medida en que o seu nacemento moi anterior a aparición de Internet, da Web e das tecnoloxías actuais. Dese feito tamén se derivan boa parte dos desafíos aos que fixemos referencia polos cambios introducidos por esta sociedade «plataformizada».

Unha cuestión central nos debates actuais, tamén moi relacionada con estas estratexias no escenario dixital, é o modelo de financiamento —é dicir, a súa sostibilidade no futuro—, na medida en que nos últimos anos, froito das consecuencias da «plataformización» da sociedade e das tendencias no funcionamento do ecosistema comunicativo, se produciu un deterioro das fontes de ingresos das televisións autonómicas no Estado, cuestión apuntada e analizada no informe sobre as radiotelevisións públicas europeas (Estudo da situación e tendencias dos medios audiovisuais públicos europeos ante a sociedade dixital 2020-2021), coordinado polo catedrático da Universidade de Santiago e experto en xestión dos medios públicos, Francisco Campos. No citado estudo apúntase como o estancamento e os problemas de financiamento da radiotelevisión pública en tódolos países europeos agranda o debate da súa sostibilidade e da viabilidade dos seus modelos de negocio.

Con todo, os medios públicos de comunicación audiovisual de Galicia, que forman parte das industrias culturais —a cultura é un valor engadido, un activo económico de recoñecida importancia nas sociedades desenvolvidas (Fernández Freixanes, 2010)—, conforman unha boa herdanza, pero hai que poñela en valor e repensar o papel deses medios no escenario dun ecosistema comunicativo dixital en constante cambio e enfrontado aos desafíos que algúns autores denominaron como os propios da cuarta revolución industrial.

Para saber máis

- Fernández Freixanes, V. e Meixide, A. (Eds.) (2010). *O capital da cultura. Unha achega ás industrias culturais de Galicia*. Fundación CaixaGalicia.
- López, X. e Aneiros, R. (Coords.) (2016): *A comunicación en Galicia 2015*. Consello da Cultura Galega. Recuperado de <http://consellodacultura.gal/publicacion.php?id=4118>
- García-Orosa, B., Gallur, S. e Tous, A. (2017). *Las industrias culturales y creativas en Galicia. Grandes datos*. Localcom. Recuperado de https://ddd.uab.cat/pub/infpro/2017/186087/CSO2013-42822-R_LOCALCOM_Galicia_2017.pdf
- Monteagudo, H. (2019). Política Lingüística en Galicia: De la normalización sin conflicto al conflicto desnormalizador. En J. Giralt-Latorre e F. Nagore Laín (Eds.), *La normalización social de la lenguas minorizadas* (pp. 17-55). Universidad de Zaragoza.

Negrete Aguilera, O. (2015). *Medios públicos: comparativa entre la TVG y Canal Sur*. Trabajo de Fin de Grado dirigido por Bernardo Díaz Nosty. Universidade de Málaga. Recuperado de <https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/10491/COMPARATIVA%20ENTRE%20LA%20TVG%20Y%20CANAL%20SUR.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

EPÍLOGO





UNHA DÉCADA POUCO ABURRIDA

Pedro Puy

Portavoz do Grupo Parlamentario Popular de Galicia

I

É comprensible que un intelectual do período vitoriano como Walter Bagehot defendese que o tedio é a esencia da civilización e, polo tanto, que «o aburrimiento no goberno parlamentario é a proba da súa excelencia, un indicativo do seu éxito»¹. Máis aló dos seus tempos, quen fora editor de *The Economist* acertaba ao considerar que na democracia parlamentaria os tediosos debates parlamentarios e a discusión racionalizada adoitarían prevalecer sobre os desbordamentos das paixóns e os alborotos descontrolados.

Desde que hai unha década celebrabamos, tamén coa edición dun libro sobre o noso Parlamento, o seu trixésimo aniversario, as democracias teñen vivido tempos menos aburridos, non xa dos que demandaría un cabaleiro da época vitoriana, senón, posiblemente, dos que terían sido desexables para unha mellor resolución dos múltiples problemas que as sociedades contemporáneas tivemos que afrontar a causa das sucesivas crises económicas (unha primeira de orixe financeira, unha segunda a causa da pandemia) e as súas importantes consecuencias sociais. Hoxe, tras milleiros de páxinas publicadas nos medios e na academia sobre a crise da democracia e do principio de representación, o auxe dos populismos e dos réximes i-liberais, o que hai dez anos constituía un trámite cerimonial e de celebración convértese na necesaria avaliación do «estado de situación» da institución central do noso sistema político, o Parlamento de Galicia, nunha década, esta última, que non foi nada aburrida na nosa contorna institucional, e nas institucións parlamentarias.

II

Nos últimos dez anos asistimos á intervención económica de practicamente todas as Facendas autonómicas por parte da Administración xeral do Estado (pola súa vez, supervisada polas institucións comunitarias, que financiaron o rescate das entidades financeiras españolas) e, por tanto, á severa limitación das competencias constitucionais e estatutarias das Comunidades Autónomas en materia orzamentaria e de gasto. Experimentamos, en primixenia aplicación do artigo 155 da Constitución, a intervención dos poderes políticos dunha autonomía, nada menos que a da primeira comunidade autónoma en acceder a ela, a catalá, coa disolución do Parlamento e a convocatoria de eleccións autonómicas desde o Goberno da Nación coa autorización do Senado. Asistimos ao período máis longo de interinidade governamental, pola incapacidade do Congreso de elixir presidente do Goberno e terse que disolver as Cortes e convocar novas eleccións, tamén por vez primeira e de acordo co previsto na Constitución, agora no artigo 99.5. Durante este período de interinidade, o Tribunal Constitucional declarou que se violaron os dereitos dos parlamentarios en relación coa súa capacidade de control a un goberno que, de acordo co alto intérprete da Constitución, manteñen plenamente a

¹ W. Bagehot, *The English Constitution*, Fontanna, ed. de 1972.

súa capacidade por estar o legislativo validamente constituído. Un Tribunal Constitucional que tamén sentenciou que a suspensión da actividade parlamentaria no Congreso durante a pandemia vulnerou os dereitos e liberdades fundamentais dos deputados; sentenza á que se engadiron as dúas que consideraron inconstitucionais as dúas primeiras declaracións do Estado de alarma decretadas polo Goberno de España e que nos confinaron a todos, durante semanas, nos nosos domicilios. Un período no que as administracións tiveron que xestionar, tamén por vez primeira, dúas prórrogas dos orzamentos xerais do Estado (os de 2018, para maior orixinalidade, prorrogados por un goberno xurdido dunha moción de censura e, polo tanto, distinto ao que os presentara e aprobara nas Cortes españolas cunha maioría distinta á que os prorrogou). Uns tempos, en fin, nos que o balance parlamentario non pode obviar as prolongadas dilacións nas renovacións das institucións de extracción parlamentaria, superiores aos catro anos nalgúns casos (Defensor do Pobo; ou a aínda pendente do Consello Xeral do Poder Xudicial); ou o incremento exponencial, no ámbito legislativo, do uso do decreto lei en substitución do procedemento legislativo ordinario: o actual Goberno leva aprobados (xuño de 2022) 125 nos seus catro anos, fronte aos 106 en seis anos e medio e os 107 decretos lei en sete anos e medio impulsados polos dous gobernos anteriores (popular un, socialista o outro).

III

Quen estea familiarizado coas funcións propias do poder legislativo nunha democracia parlamentaria terá xa deducido do antedito que o rendemento institucional do Parlamento español non estivo nin cerca do que sería desexable no contexto de crise económica e social no que tivo lugar; e que mesmo algunha das eivas mencionadas poden ter contribuído a acentualas. Porque o que se espera de calquera institución, e particularmente cando a situación é crítica, é que cumpra coas funcións específicas que as normas constitucionais lle encomendan, e que no caso do legislativo se corresponden (1) coa competencia de dirección política, que inclúe desde os procesos de designación do presidente do Executivo (investidura) ata as funcións do seu control e impulso; (2) a función legislativa; (3) a función orzamentaria, e (4) a función de participación na elección dos membros dos órganos constitucionais e estatutarios de extracción parlamentaria.

É fácil constatar, cos datos e os feitos sobre a mesa, que o Parlamento de Galicia cumpriu coas súas funcións básicas ao longo da última década. En primeiro lugar, no relativo á dirección política, elixindo regularmente e de acordo cos trámites estatutarios os presidentes autonómicos, que desde 2009 veñen contando coa confianza da Cámara; e mesmo, como acaba de acontecer por vez primeira, tras producirse a dimisión dun deles á metade da lexislatura. Sendo isto o lóxico e previsible, dada a composición política do Parlamento saída das urnas, a énfase trasládase á capacidade de control e impulso polos grupos parlamentarios na Cámara, particularmente os que están na oposición. No seu conxunto, de media², a oposición elixe o 75 % das iniciativas de control e impulso que se debaten nun Pleno do Parlamento de Galicia; que, pola súa vez, é, de entre todos os autonómicos, o que máis tempo pasa reunido en sesión plenaria. Desde o inicio da XI lexislatura en agosto de 2020 ata o 31 de decembro de 2021, o principal grupo da oposición elixiu o 40 % das iniciativas de control; o segundo grupo da oposición, o 34 %; limitándose o maioritario e o propio Goberno (comparecencias) a exporen o restante 25 % das iniciativas de control efectivamente debatidas nos Plenos. Unhas porcentaxes que practicamente se reproducen nas Comisións. Deste

² Tomamos como referencia os datos da actual XI Lexislatura ata o final do período de sesións que rematou o 31 de decembro de 2021. Pero no que atinxe ás medias, as cifras son basicamente extrapolables ás lexislaturas anteriores, nas que, se acaso, o protagonismo da oposición foi aínda superior dado o maior número de grupos parlamentarios existentes.

xeito, sumando Plenos e Comisións, a Xunta é sometida ao control do Parlamento, de media, dúas veces cada día todos os días do ano.

Un ámbito, o do control, que se viu reforzado durante o confinamento decretado a causa da pandemia. Como é ben sabido, o presidente da Xunta, exercendo a súa prerrogativa legal, dissolveu o Parlamento e convocou eleccións o 10 de febreiro de 2020 para a súa celebración o 5 de abril dese mesmo ano. A declaración do primeiro Estado de alarma o 14 de marzo obrigou a decretar a suspensión dese proceso electoral (escoitados todos os grupos representativos e a propia Xunta Electoral); proceso que se volveu iniciar, unha vez superadas as dificultades implícitas na decisión de suspender a primeira convocatoria, no mes de maio, para a súa celebración o 12 de xullo do 2020. Mentres que no ámbito estatal as Cortes, que estaban validamente constituídas, viron reducida a súa actividade (o que o Tribunal Constitucional posteriormente declarou inconstitucional); no ámbito autonómico os grupos representados na Deputación Permanente do Parlamento acadaron un acordo no senso contrario, garantindo o control do Goberno en funcións polos deputados.

Polo que respecta á función orzamentaria, abonde salientar que, pese a todas as dificultades implícitas ás prórrogas dos orzamentos xerais do Estado, o Parlamento de Galicia aprobou todos os anos, sen excepción, e só cos atrasos derivados dos procesos electorais, os orzamentos xerais da Comunidade Autónoma; aos que se lles deu execución, tamén todos os anos, cumprindo as normas de estabilidade orzamentaria, evitando así a intervención das contas autonómicas polo Goberno central. Un Parlamento que cumpriu a súa función lexislativa, como amosan os 118 proxectos de lei aprobados desde 2009; e as 37 (máis que nas sete lexislaturas anteriores) proposicións de lei, algunhas delas de iniciativa lexislativa popular, que entraron en vigor tras ser ratificadas pola Cámara. Un Parlamento galego, en fin, que ten renovado en prazo os órganos estatutarios básicos (Consello de Contas, Valedoría do Pobo; Consello Económico e Social...); ou elixido aos representantes de extracción parlamentaria (Senado).

IV

Giovanni Sartori, o recoñecido politólogo italiano, xa concluíra, nas súas derradeiras 30 leccións sobre a democracia³, que deberíamos estar alerta respecto das «ambicións enxeñeristas» que levaron aos desastres fascista e comunista do século XX; a reafirmar que a «maquinaria da democracia» segue a ser a mellor para evitar que os homes libres non estean suxeitos á vontade arbitraria e tiránica doutros homes; e a distinguir entre a «máquina» (a democracia) e os «maquinistas» (os cidadáns e os seus representantes que a practican).

Celebrar unha nova década de parlamentarismo democrático en Galicia, a cuarta, fala ben tanto da nosa máquina autonómica como dos seus maquinistas. Non foron anos aburridos; non cumprimos a máxima vitoriana de Bagehot. Pero é de xustiza recoñecer que, como institución, o Parlamento estivo á altura da situación.

Oxalá poidamos celebrar o medio século de vida do Parlamento de Galicia coa mesma ledicia e satisfacción. Dependerá, como non, da vontade e do traballo dos maquinistas do futuro, aos que cómpre desexarlles que, de ser posible, gocen dunha década un pouco máis aburrida que a que acabamos de rematar.

³ G. Sartori, «La democracia en treinta lecciones», Penguin Random House, Barcelona, 2009, páx. 143.



EMPODERAR GALIZA

Ana Pontón Mondelo

Portavoz do Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego

A conmemoración do 40 aniversario da autonomía convida inevitablemente a botar a vista atrás e facer balance do que deron de si estas catro décadas. A Galiza de 2022 cambiou moito, como o mundo que nos rodea. Como todo balance, este tamén ten luces e sombras. Mais a pregunta clave é se nos queremos conformar ou se aspiramos a máis. A resposta, para min e para o BNG, é clara: queda moito por avanzar en materia de autogoberno e soberanía, tendo o convencemento de que, canta máis capacidade de decidir desde nós sobre o noso, máis benestar social e máis calidade de vida para a cidadanía deste País.

A primeira pedra destes corenta anos de parlamentarismo galego foi a que puxo unha xeración única e irrepetíbel impulsando o Estatuto de autonomía de 1936, o que significou un importante paso adiante no proceso de construción nacional que abría a posibilidade de maiores conquistas futuras, un fito que logrou situar Galiza á par de Euskadi e Catalunya como nación histórica. Se o fascismo non chega a impedilo, puido ter sido tamén a antesala dun goberno soberano que ben podería ter como presidente a Castelao e como conselleiro de Facenda a Alexandre Bóveda.

Esa obra política constitúe un feito histórico que para o Bloque Nacionalista Galego segue a ser fonte de inspiración e de orgullo, porque tiña como motivación a causa da dignidade, do benestar e da liberdade de Galiza, e hoxe precisamos, como nunca, nun mundo cambiante e cheo de retos globais, toda esa forza que vén de lonxe para construír un futuro mellor.

Porque, evidentemente, a transformación do País nestas décadas é unha evidencia, pero tamén o é que hai problemas que persisten, *mutatis mutandis*, nos nosos días: a emigración da xente moza, que agrava unha crise demográfica que non cesa; o espolio dos nosos recursos naturais; a toma de decisións desde o centralismo; a falta de competencias en infraestruturas, que son vitais para o País mais que se rexen en despachos situados a centos de quilómetros; a discriminación das forzas estatais; a dependencia financeira por un sistema de repartición no que o Estado fai caixa en Galiza, etc.

Estamos nun momento de incerteza e de enormes dificultades que nos obriga a afrontar retos que se suceden a unha velocidade de vertixe: a pandemia, a escalada de prezos que empobrece a maioría social mentres o capital especulativo medra de xeito exponencial, os conflitos bélicos, os movementos migratorios e de refuxiados, a crise enerxética, a emerxencia climática, o medre das desigualdades, a involución de liberdades e dereitos, mesmo en Estados que se erixen como referentes democráticos... Unha pequena mostra de até que punto o mito ilustrado do continuo progreso é desmentido pola realidade.

Sabemos que as crises son o caldo de cultivo perfecto para a involución democrática, para a regresión de dereitos e liberdades, para a concentración da riqueza e para impoñer un centralismo político que, tras catro décadas de Estatuto de autonomía, pensabamos desterrado, mais que non deixou de avanzar por empeño tanto do PP como do PSOE, inmersas ambas as forzas estatais nun proceso

de recentralización que se manifesta na continua invasión de competencias e na resistencia á transferencia das competencias recollidas no Estatuto. O centralismo, tanto na versión dura como na versión branda, gaña terreo cunhas forzas estatais incapaces de asumiren que estamos nun Estado plurinacional, plurilingüe e pluricultural.

Por iso, a crise económica, financeira e demográfica de Galiza convive cun centralismo madrileño en ascenso que aspira recursos, riqueza, poder político, económico e financeiro. Neste contexto de crise e de desafíos, temos de construír unha Galiza empoderada, con máis poder político e económico, para mellorar a vida das persoas.

Precisamos abrir un tempo novo, con confianza en Galiza, nas nosas capacidades e no noso potencial; precisamos xerar oportunidades mobilizando os nosos recursos e a nosa riqueza para a poñer ao servizo do País e da súa maioría social, e nun momento coma este a chave do futuro é termos poder político, capacidade de decisión en cuestións como a enerxía, a industria, a pesca, a costa, os sectores produtivos, a fiscalidade ou o financiamento, asuntos fundamentais para crearmos riqueza e benestar.

O BNG está preparado para dar un salto adiante, porque temos proxecto de futuro, porque confiamos nas nosas propias forzas e no potencial do País, porque temos a vontade de sumar a maioría social para liderar Galiza, coa man tendida a todas as persoas que levan Galiza na cabeza e no corazón e que pensan que outra Galiza é posíbel.

E desde esa confianza na nación galega toca mirar para adiante e sentar novas bases para seguir avanzando. Temos que abrir un tempo político novo, que nos permita afrontar os retos económicos, sociais, ambientais e democráticos, encarar as transformacións que urxe poñer en marcha nos próximos anos.

Unha das claves do futuro será empoderar Galiza, para construír Galiza en grande e situala na vangarda das nacións máis prósperas e xustas, unha folla de ruta para dotármonos de verdadeiro autogoberno e soberanía. E nesa xeira, o primeiro é reclamar que se cumpra o actual estatuto. Corenta anos despois da súa aprobación seguen sen se transferir as competencias previstas, entre as que destaca a creación dunha policía propia, que si teñen Euskadi e Catalunya, ou competencias en ámbitos relevantes para un País como o noso, como salvamento e seguridade marítima, confederación hidrográfica Miño-Sil, ordenación do litoral, inspección de traballo ou enerxía.

Empoderar Galiza é confiar en nós mesmas, no noso pobo. E desde esa confianza, abrir o debate para dotármonos dun novo status político que nos reconeza como o que somos, unha nación, para que as decisións relevantes estean nas mans da cidadanía galega.

O obxectivo do autogoberno real e da soberanía que propugna o BNG é avanzar na construción dunha sociedade máis democrática e plural, capaz de dar futuro ás novas xeracións, á emerxencia ambiental, que faga da ciencia e da innovación as claves do desenvolvemento económico. O obxectivo é garantir o dereito ao uso pleno da nosa lingua, a unha vellez digna, unha sociedade de mulleres libres e iguais, con servizos públicos blindados en prol do benestar social da maioría. Unha sociedade con dereitos e liberdades, xusta e igualitaria.

Para iso, defendemos activar no Parlamento o artigo 56 de reforma do Estatuto, cunha vontade clara de irmos a un novo marco para Galiza, como nación, que nos dea máis poder político e económico, para mellorar a vida das persoas e blindar dereitos e liberdades. Porque no Bloque Nacio-

nalista Galego somos conscientes de que as solucións que nos demos no século pasado, hai catro décadas, xa non serven, son un traxe que quedou pequeno, e precisamos novas ferramentas para construírmos, entre todos e todas, a Galiza do século XXI, unha Galiza na que vivir e traballar, con benestar social, con dereitos e liberdades, na que poidamos cumprir os nosos soños.

Nun mundo en constante transformación, con grandes incertezas e riscos, quedar paradas polo inmovilismo ou polo medo é retroceder. Temos que seguir avanzando, escribindo novos capítulos, con liberdade, sen imitacións nin tutelas, nese camiño cara á Galiza empoderada, a Galiza soberana e dona de si que todos e todas queremos. Man con man, con orgullo e con humildade, cun sorriso nos beizos, para que cando dentro doutros corenta anos teñan que facer balance, boten a vista atrás e poidan dicir que, na parte que nos tocou, non escatimamos esforzo, traballo e talento para construír a Galiza en grande que queremos e que nos merecemos.

PSG
PSOE

GALICIA: CARA A UNHA AUTONOMÍA 5.0

Luis Manuel Álvarez Martínez

Portavoz do Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia

Dicía Ramón Piñeiro que a autonomía non é a confirmación do pasado, senón a apertura dun camiño novo cara ao futuro. Catro décadas despois, esa afirmación segue a manter hoxe toda a súa vixencia.

Porque a autonomía é un traballo en constante desenvolvemento. E a súa «esforzada conquista» —empregando a expresión acuñada por outro histórico do socialismo galego, Ceferino Díaz— non foi un fin en si mesmo, senón un medio de sermos cidadáns e cidadás de primeira, de reivindicármolos como galegos e galegas e de erixirnos como país. De dirixir, en definitiva, a nosa propia historia e de abrir así ese camiño novo cara ao futuro.

A conmemoración dos 40 anos da nosa autonomía sitúanos máis unha vez na necesidade de conectar eses dous termos: historia e futuro. Botar a vista atrás para ver de onde vimos, rememorar o camiño andado e saber onde estamos constitúe sempre un exercicio necesario e saudable, pero que en ningún caso debe servir de pretexto para caer nos na autocompracencia, na indulxencia ou no conformismo.

Temos que ser conscientes de por onde queremos continuar e a onde queremos chegar. Por iso, tanto ou máis importante que facer balance do acadado, cómpre tomar conciencia do que queda por facer. Neste traballo en marcha hai que suscitar novos retos e asumir maiores compromisos que permitan seguir avanzando e construíndo.

Ninguén pon xa en cuestión que Galicia viviu ao longo destes últimos corenta últimos anos a súa etapa histórica de maior progreso e prosperidade social, política e económica. Democracia, primeiro, e autogoberno, despois, representaron un papel fundamental, sen o cal eses avances se terían visto seriamente ralentizados, cando non minorados. Se hoxe Galicia é o que é, tamén o é por obra e graza da súa autonomía.

A protección e defensa da nosa lingua, da nosa cultura ou do noso patrimonio, institucións propias como o noso Parlamento, un sistema electoral diferenciado... Son só algúns dos fitos que, dende unha fonda responsabilidade democrática e a aceptación orgullosa da nosa galeguidade e identidade propia, axudaron a que a toma de decisións sobre o que nos incumbe como pobo se achegase á cidadanía a través da descentralización do Estado.

Dese escenario xurdiu a capacidade de xestionar con criterio propio e adaptado ás nosas necesidades específicas en eidos tan importantes como o benestar, a sanidade, a educación ou o medio ambiente, pero tamén a ordenación do territorio, a industria, a economía ou o emprego, entre outros. O progreso non se produciu só a nivel social, político ou cultural, senón tamén a nivel económico. A autonomía contribuíu de maneira significativa a iso. Polo tanto, o balance que debemos facer é altamente positivo.

Porén —e en virtude precisamente dos cambios experimentados neste período— o noso país non é o mesmo que hai catro décadas. O Estatuto de Autonomía foi unha ferramenta fundamental para impulsar o progreso de Galicia. E a Galicia xurdida dese proceso debe agora impulsar, pola súa vez, o avance do Estatuto. O autogoberno ten que ser quen tamén de dar resposta ás necesidades e aspiracións de milleiros de galegos e galegas que hoxe en día se atopan nunha situación completamente diferente á que se vivía en 1981. Unha Galicia mellor, si. Pero con desafíos igual de importantes.

Por iso debemos elevar o Estatuto do século XX ao nivel das exixencias da Galicia do século XXI. Actualizar o Estatuto significa actualizar Galicia, o que nos permitirá irnos achegando cara ao primeiro medio século de vida do noso autogoberno da man dunha autonomía que poderíamos chamar 5.0. Falo dunha autonomía moderna, plural, conectada coas novas circunstancias e necesidades sociais e que, fronte ao inmobilismo, a resignación e os novos retos, posúa a necesaria capacidade de adaptación, versatilidade e resiliencia.

Todas e todos somos conscientes de que a Galicia do ano 2022 non é a mesma do ano 1981 e de que a súa evolución precisa incorporar novas capacidades e funcionalidades ao noso marco normativo. Ninguén entendería que un ordenador actual funcionase cun sistema operativo dos anos 80. En consecuencia, así como os avances tecnolóxicos implicaron cambios e melloras imprescindibles, os avances sociais e económicos obrigan a esa actualización do Estatuto, o código fonte da nosa autonomía. E non se trata de reiniciar nin de poñer parches, senón de afinar a súa compatibilidade coa sociedade galega de hoxe en día. Moitas outras comunidades fixérono antes, adiantándose aos retos que asomaban no futuro.

Con esa finalidade, o punto de partida debería ser, ao meu xuízo, unha Carta de Cidadanía que garanta os novos dereitos e liberdades que non se contemplaban no Estatuto do 81. Velaí o feminismo, a igualdade ou a propia dixitalización e a sociedade do coñecemento. Mellorar os mecanismos de gobernanza, o financiamento ou a posibilidade de fixar un determinado nivel de servizos públicos para a cidadanía en cada concello deberían ser tamén prioridades. Ao tempo, fronte a modelos re-centralizadores, hai que preservar os alicerces dun modelo que conxuga a diversidade, a pluralidade e a identidade coa cohesión e a solidariedade entre territorios mentres garante a igualdade entre o conxunto dos cidadáns e cidadás. E todo iso dende unha visión do mundo galeguista, cívica, europeísta e integradora.

En calquera caso, cómpre ter en conta que, malia a necesidade da súa reforma, o actual Estatuto segue a ser un instrumento perfectamente útil para dar respostas a moitas das necesidades e arelas do pobo galego. Non é unha versión beta ou unha que debamos executar en modo a proba de erros para evitar posibles fallos. As costuras do noso autogoberno aínda non deron de si. O Estatuto ofrece posibilidades e marxe para seguir avanzando, pero iso pasa polo seu pleno desenvolvemento.

Nesta liña é importante seguir reclamando e desenvolvendo competencias. Pero, sen lugar a dúbidas, máis importante aínda é exercelas. As competencias autonómicas non son un trofeo político para exhibir como un elemento decorativo nos consellos da Xunta ou nos plenos do Parlamento. Tampouco un recurso retórico do que poidamos botar man cando nos convén ou deixar a un lado cando non. As competencias propias son unha obriga coa construción do país. O motor do autogoberno non se pode poñer ao ralentí se realmente queremos que sexa unha ferramenta eficaz e útil ao

servizo da xente. E, por suposto, non se trata de movermos os marcos de ninguén, senón de ampliarmos os horizontes do futuro de Galicia. De seguirmos abrindo camiño.

Son consciente de que falamos de obxectivos ambiciosos en tempos complexos. Tamén o foron—incluso máis— os que viviron os impulsores dos estatutos do 36 e do 81. Coma eles e coma elas, debemos ter a altura de miras imprescindible para situar os intereses e a dignidade como país de Galicia por enriba dos intereses partidistas e conxunturais. Apelo así ao espírito e á vontade política dos Pactos do Hostal para levar a nosa norma fundamental a maiores cotas de autogoberno e de dignidade nacional.

Os e as socialistas sempre estivemos nese posicionamento. No 36, no 81... E tamén no 2007, con Touriño á fronte. Os e as socialistas sempre nos situamos como bandeira e referencia destes procesos, ata o punto de que o actual Estatuto, como ben incide o presidente Fernando González Laxe, foi o resultado dunha loita que non tería sido o mesmo sen o papel do PSdeG, dende a responsabilidade e o compromiso.

Impulsamos, acompañamos e representamos un papel activo e protagonista na conquista da autonomía. E de novo o volveremos facer. Sempre con alma galeguista e dende unha centralidade progresista e construtiva que permita seguir explorando este camiño novo cara ao futuro do que falaba Piñeiro. Sen fanatismos que deixen o sistema colgado, sen negacionismos que impidan avances e sen imposicións que bloqueen os consensos.

Por iso proclamamos agora o compromiso firme de seguirmos protagonizando este novo paso adiante para modernizar, afinar e perfeccionar a nosa autonomía, garantía de dereitos sociais, de diversidade e de pluralidade, que nos sitúa con voz e determinación propias no contexto estatal, europeo e mundial.

Mentres tanto, parabéns Galicia por estes 40 anos de autonomía e os meus máis sinceros desexos de que tan só sexan o inicio das mil primaveras máis para o noso autogoberno.

PARLAMENTO
DE GALICIA

