

**Convocatoria Premio del Instituto Nacional de Administración Pública para Tesis
Doctorales 2019.**

**O nacemento dunha institución. O deseño, creación e evolución do Consorcio
Galego de Servizos de Igualdade e Benestar dende a análise de políticas públicas.**

Reseña y Resumen

Manuel Joaquín Pérez Castreje.

Corcubión, 23 de Julio de 2019.

2. Resumen.

A partir del año 2007, en plena VII legislatura autonómica gallega, una parte importante de la agenda política y mediática se ve ocupada por la actividad desarrollada por una institución de reciente creación, el Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, presidido por Anxo Quintana, Vicepresidente da Igualdade e do Benestar de una Xunta de Galicia liderada por Emilio Pérez Touriño.

Este Consorcio, creado en el año 2006 a partir de un Acuerdo establecido entre la Vicepresidencia de la Xunta y la Federación Galega de Municipios e Provincias, tenía como principal misión la de responder al problema de la infradotación de los equipamientos públicos de atención a la primera infancia (Escuelas Infantiles 0-3) y de atención a las personas mayores de proximidad (Centros de Día). Pero para responder a este problema no sólo se incide en la expansión de los mismos, si no en una nueva forma de gestión tanto de los equipamientos de reciente creación como de los ya existentes, la gestión consorciada, avanzando en un nuevo modelo de política pública que integra desde la planificación de la necesidad de centros hasta la prestación final del servicio y su financiamiento.

Es decir, tanto la creación del Consorcio como su actividad supone una profunda revisión de las reglas institucionales por las que hasta el momento se habían regido las políticas de bienestar multinivel en Galicia, dentro de las cuales se integran las Escuelas Infantiles y los Centros de Día y sobre los cuales ejercen competencias tanto la Comunidad Autónoma como los Entes Locales.

Esta profunda revisión de las reglas institucionales se centra en la modificación de la relación que las diferentes Administraciones mantienen para la planificación, financiación y gestión de los centros. Así, si bien hasta la creación del Consorcio la relación fundamental entre Ayuntamientos y Xunta de Galicia se establecía mediante la convocatoria anual de líneas de financiación para la gestión y sostenimiento de los centros municipales, a partir del año 2006 esta relación varía substancialmente ya que el Consorcio asume de modo estable la gestión de los centros y una parte importante de sus gastos de creación y funcionamiento, participando el Ayuntamiento en los mismos a través de las correspondientes liquidaciones anuales.

En este sentido, la creación del Consorcio no sólo supone la definición del problema público de la infradotación como parte central de una nueva política pública, si no que dentro de esta definición de la nueva política de bienestar se incorpora la necesidad de incrementar el rol de la Administración autonómica a través de un nuevo modo de gestión de los centros, asumiendo también que este nuevo rol debe suponer una mayor asunción de responsabilidades económicas en su sostenimiento, lo que lleva a la superación del marco previo de reglas institucionales centrado en la herramienta de las convocatorias de subvenciones para pasar a un nuevo marco de relaciones multinivel entre Xunta de Galicia y Ayuntamientos más estable y menos asimétrico.

Este nuevo modelo de política de bienestar multinivel surgido en Galicia es el objeto de la investigación ya que, si bien por si mismo ya puede ser considerado de suficiente interés, sobre todo en términos de rendimiento institucional comparado, el interés se incrementa ya que esta nueva política pública protagoniza buena parte del debate político y mediático en Galicia entre los años 2007 – 2009 (VII legislatura

autonómica), y el Consorcio, como centro de la política pública e institución que la representa, sufre una serie de *virajes* desde el año 2009 (inicio de la VIII legislatura) hasta el año 2016 que incrementan el interés.

Así, el Consorcio pasa de su creación en 2006 e intensa expansión hasta el 2009, a su disolución formal (que no real) en el año 2010, hasta su consolidación definitiva entre los años 2016 y 2017. Esta evolución despierta más interés al observar que, incluso encontrándose el Consorcio formalmente disuelto en 2010, este seguía no sólo gestionando una amplia red de equipamientos, si no que esta red se ampliaba incorporando nuevos centros, si bien no con la intensidad de la expansión inicial de la VII legislatura, hasta llegar a superar los 200 equipamientos, 10.000 plazas y más de 1.700 profesionales prestando servicios de bienestar de proximidad a la población.

De este modo, el interés suscitado por este nuevo modelo de política pública se ve potenciado por el importante rendimiento institucional de la misma, a lo cual se le debe sumar su importante inestabilidad a lo largo del tiempo, con lo que se está delante de un objeto de investigación atractivo en términos académicos y de elevado impacto a nivel de servicios públicos. Es, en este mismo sentido, en el cual se diseñan tanto las preguntas de la investigación como la hipótesis, que es la siguiente:

“La creación del Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar por parte de la Vicepresidencia de la Xunta de Galicia y la Federación Galega de Municipios y Provincias en el año 2006 es una decisión no incremental con respecto a la política pública de servicios sociales que supone un nuevo enfoque de las reglas institucionales y, por lo tanto, una recomposición del mapa y de los posicionamientos de los actores de la mencionada política entendida en términos multinivel.

Esta recomposición lleva a la reacción de los principales actores políticos e institucionales a lo largo de la VII legislatura y siguientes, de tal modo que, independientemente del rendimiento institucional del ente creado, se formule un cuestionamiento sobre la existencia del propio Consorcio que, en función de las capacidades de movilización de recursos de los actores, llevará desde la decisión de disolución en la VIII legislatura, hasta la definitiva consolidación y estabilidad del ente en la X”.

Teniendo en cuenta los factores mencionados y la hipótesis, la Tesis doctoral estudia, a través de la aplicación del modelo de análisis de políticas públicas diseñado en Subirats, J. Knoepfel, P. Larrue, C. y Varone, F. (2008), las diferentes fases por la que pasa el nuevo modelo de política pública inaugurado en el año 2006 a raíz de la creación del Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar. En este sentido, es de interés que la aplicación del modelo se realiza a los diferentes períodos temporales de la política pública, es decir, iniciándose con el período previo a la misma (1997 – 2005); el período de creación y expansión (2005 – 2009); el período de congelación y tentativa de disolución del Consorcio (2009 – 2015); y finalmente, el período de estabilidad definitiva iniciado entre 2015 – 2016 y que dura hasta la actualidad.

La política de bienestar analizada en Galicia se enmarca tanto dentro de la evolución del rol de los Gobiernos Locales, prestando especial atención al enfoque de carácter multinivel y a la interdependencia existente entre niveles administrativos en las políticas públicas de *“máxima confluencia multinivel interna”* (Subirats y Gomà, 1998, 392:394), como dentro de las experiencias observadas en los últimos años en diferentes Comunidades Autónomas. Dentro de este aspecto, fueron analizadas las experiencias de

coordinación entre Gobiernos Autonómicos y Gobiernos Locales en el Principado de Asturias, en el País Vasco y en Cataluña, así como su evolución y rendimiento institucional, de tal modo que la experiencia gallega se puede considerar como original por la amplitud y, sobre todo por su inestabilidad (los *virajes*), si bien guarda similitudes de partida con la articulación institucional lograda en el País Vasco.

Así, teniendo en cuenta la complejidad de la evolución de la política pública, la investigación procede a la aplicación del modelo de análisis de políticas públicas a los diferentes períodos temporales, de tal modo que se puede observar la evolución de las Etapas y Productos Intermedios del modelo analítico, entendidos como variables dependientes, en virtud de la evolución de (I) los actores que interactúan en la red de la política; de (II) los recursos que estos movilizan; y (III) de las reglas institucionales de la política pública, entendidos como variables independientes de la investigación, los cuales también son estudiados en los períodos temporales indicados.

La aplicación del marco analítico de referencia, así como del enfoque neo-institucional, al objeto de estudio permite ahondar en la *óptica politológica* (Gomà y Subirats, 1998) del análisis de políticas públicas, por el cual la distribución del poder en una sociedad y en un momento dado se ve reflejada en el proceso de elaboración de una política pública y en las interacciones entre los actores que, en función de sus intereses y recursos, sostienen posicionamientos que afectan directamente a la citada política pública.

De este modo, como se defiende en la hipótesis, la política pública se ve afectada por la interacción de los actores de modo independiente al rendimiento de las medidas enmarcadas en la misma ya que, como se puede comprobar en la investigación, la definición del problema público al cual responde la política pública, es una definición política realizada por cada actor y evoluciona en el tiempo en función de sus intereses y de los recursos que estos sean capaces de movilizar en el marco de la competición entre estos actores.

Para proceder a la verificación de la hipótesis se aplica el marco analítico propio del modelo de análisis de políticas públicas formulado por Subirats y otros (2008), utilizando diferentes fuentes de información que, de modo complementario, aportan una visión integral tanto del desarrollo de la política pública como de la interacción entre los actores (el estilo), considerado este como un elemento central en la investigación.

Así, para dar forma a la investigación fueron analizadas fuentes documentales tales como textos legislativos (prestando especial atención a los preámbulos en donde se pueden observar los valores que subyacen al articulado), datos oficiales de presupuestos públicos o memorias de servicios, planes de acción o proyectos estratégicos públicos, diarios de sesiones (del Parlamento de Galicia, de la Comisión parlamentaria relacionada con las políticas de bienestar, o incluso de diferentes Ayuntamientos), noticias aparecidas en medios de comunicación o emitidas por gabinetes de prensa, o fuentes estadísticas oficiales.

Este análisis documental y estadístico fue utilizado como base para el diseño de entrevistas semi-estructuradas en profundidad realizadas a personas representantes de actores políticos e institucionales que, tanto a nivel decisor como técnico, fueran de relevancia para la política pública o que hubieran tenido un rol destacable en la misma.

Esta complementariedad de fuentes se considera central no sólo para el análisis de la evolución de la política pública, si no para indagar y esclarecer en la relación de causalidad existente entre los *virajes* de la propia política pública y los posicionamientos de los actores, así como las razones para estos posicionamientos y su propia evolución en el tiempo.

Es decir, a través de la complementariedad de las fuentes de información, se analizan las causas y las consecuencias de la evolución de los posicionamientos de los actores, así como la influencia de esta evolución en las diferentes etapas analíticas y en los períodos temporales ya mencionados. Esta complementariedad permite realzar el protagonismo de los actores y de su interacción competitiva en la explicación de las variables dependientes, lo cual reafirma el enfoque politológico de la investigación además de enmarcar a la propia política pública dentro de un ecosistema de políticas públicas que se influyen entre sí a través de los intereses cruzados de los actores, lo cual incrementa la complejidad del análisis sobre todo teniendo en cuenta el elemento multinivel y la influencia determinante de la realidad local para la política de bienestar.

Además, dentro del estudio de los posicionamientos de los actores de la red, se presta especial atención a sus diferentes objetivos y valores, así como a la influencia de estos en la interacción con los restantes actores y en el estilo global de la política (el *policy style*), de tal modo que se introduce la potencialidad del enfoque neo-institucional para el estudio del comportamiento de los actores como factor determinante para las políticas públicas.

A lo largo del estudio de caso que centra la investigación se reconstruye el mapa de la interacción entre los diferentes actores, tanto institucionales como políticos, así como su influencia en las etapas y productos intermedios de la política pública propios del marco analítico utilizado, hasta proceder a la respuesta a las preguntas de la investigación como paso previo al análisis de la verificación de la hipótesis. Es en esta verificación en la que se matiza la vigencia del pensamiento de Lowi (1964, 1972) que introduce las políticas sociales dentro de un grupo de políticas públicas distributivas susceptibles de generar acuerdos y juegos de suma positiva entre los actores.

Así, la investigación verifica que la inclusión de elementos ajenos a las propias políticas sociales como factores determinantes del comportamiento de los actores (en este caso la competición por la centralidad política), modifica el estilo de las interacciones y dificulta los acuerdos, con lo que esto supone para la inestabilidad de la política de bienestar y para la generación de los mencionados acuerdos de las políticas distributivas de Lowi.

Esta inestabilidad de la política pública finaliza en el momento en el que el actor político central deja de considerar su centralidad en riesgo. En este sentido, ni la estabilidad final ni la inestabilidad de las nuevas reglas institucionales surgidas en el 2006 se encuentra relacionada con la propia política de bienestar, si no que es determinada por la generación de un *policy style* en el cual la confrontación domina frente al consenso (Subirats, 1992), siendo esta confrontación causada por la competición por la centralidad política entre los actores, lo cual supone que la política de bienestar se eleve a la categoría de arena estratégica en la competición política autonómica.

Finalmente, a modo de conclusiones que completan la investigación, se introducen diferentes reflexiones que (I) reafirman la importancia de los valores de los actores

como elementos subyacentes a la interacción y al estilo dentro de una política pública; (II) que reflexionan sobre la complejidad de las políticas públicas frente a ópticas simplificadoras de la realidad social; (III) que retoman la vigencia de la respuesta de las políticas sociales frente a la reducción del Estado del Bienestar; (IV) que profundizan en las influencias cruzadas existentes entre las dimensiones substantiva e institucional de una política pública a la hora de estudiar soluciones innovadoras diseñadas con la influencia de la Gobernanza y de la Nueva Gestión Pública; (V) que analizan la importancia de la competición por la centralidad en la definición de los problemas públicos y en la conformación de la agenda como método para determinar los marcos o *frames* del debate político; o (VI) que tratan sobre la importancia de los procesos de renovación de la cultura institucional como modo de asentar la Gobernanza, la necesidad de la cooperación entre actores y el reconocimiento de las dificultades de los procesos de definición e implementación de políticas públicas, sobre todo en las de carácter multinivel.

Tal como se puede comprobar en la restante documentación presentada a la convocatoria del Premio INAP 2019 para Tesis Doctorales, la investigación fue realizada bajo la Dirección del Dr. D. Guillermo Márquez Cruz, Catedrático de Ciencia de la Administración de la Universidad de Santiago de Compostela; y defendida el 23 de Julio del 2018 frente a un Tribunal compuesto por el Dr. D. Joan Subirats i Humet (Universitat Autònoma de Barcelona) como Presidente, el Dr. D. Antón Losada Trabada (Universidad de Santiago de Compostela) como Secretario y la Dra. Dña. Blanca Olías de Lima (Universidad Complutense de Madrid) como vocal. La calificación obtenida fue Sobresaliente Cum Laude.

Bibliografía mencionada.

Gomà, R. y Subirats, J. (coord.). (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona. Ariel.

Lowi, T.J. (1972). Four system of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*. Vol. 32. Nº 4 (Julio – Agosto, 1972). 298-310.

- (1964). *Políticas públicas, estudios de caso y teoría política*. En Aguilar Villanueva (2000). *La hechura de las políticas* (pp. 89-118). México. Miguel Ángel Porrúa.

Subirats, J. Knoepfel, P. Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona. Ariel.

Subirats, J. (1992). *Un problema de estilo. La formación de las políticas públicas en España*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.

Subirats, J. y Gomà, R. (1998). *Políticas públicas: Hacia la renovación del instrumental de análisis* (p. 21-36). En Gomà, R. y Subirats, J. (coord.). (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona. Ariel.