

RESUMEN DESCRIPTIVO

Interdependencias institucionales y gobierno multinivel: el caso de los municipios y la política educativa.

La presente tesis ha sido dirigida en régimen de co-tutela internacional entre la *Universitat de Barcelona* y la *Université de Toulouse 1 Capitole* (Francia) y con su defensa se obtuvo el título de doctor en Ciencia Política por ambas instituciones, obteniendo en ambos casos la máxima calificación. Esta tesis pretende analizar el cambio institucional operado en los gobiernos locales en relación con la educación, puesto que los municipios han mostrado una capacidad creciente de participar en la prestación de políticas educativas, y han evolucionado institucionalmente para poder hacerlo. El trabajo demuestra que el proceso de institucionalización de las capacidades educativas de los municipios se ha realizado básicamente a partir de la firma de instrumentos colaborativos, en este caso convenios de colaboración interadministrativos. El análisis se basa en los municipios catalanes y toma también como referente el caso francés, con un trabajo empírico que se sustenta en los datos obtenidos del vaciado de 6323 convenios catalanes y 200 *Contrats Éducatifs Locaux* franceses, que permiten estudiar las relaciones intergubernamentales que se generan entre gobiernos locales y sus respectivos centros políticos en un entorno multinivel.

La hipótesis principal de este trabajo es que en materia educativa el cambio se puede explicar en función el grado de intensidad relacional de los municipios con los respectivos “centros políticos”. El trabajo muestra que en un marco institucional tan complejo como el educativo los convenios de colaboración interadministrativos también reflejan las jerarquías y características propias del diseño del conjunto del sistema. Así, los gobiernos locales no consiguen evolucionar y cambiar institucionalmente de forma autónoma, sino condicionados por su relación con el centro político, puesto que el sistema de interdependencias generado le permite al centro mantener la configuración de los servicios que se implementan a nivel local, el diseño general de la política, y los criterios de la distribución de recursos. El sistema de relaciones administrativas estudiado permite a los centros políticos respectivos dirigir el proceso de capacitación educativa municipal, porque le permite modular la intensidad de las relaciones con los municipios. La tesis presenta un análisis fundamentalmente empírico basado en tres bases de datos creadas específicamente para este trabajo, y que permiten aplicar técnicas de análisis cuantitativo. Las dos grandes conclusiones del trabajo son que: el cambio institucional de los gobiernos locales en materia educativa se dirige desde el centro político, menoscabando la autonomía municipal, y que se produce fundamentalmente mediante el establecimiento de interdependencias institucionales. La principal aportación de la tesis es abrir una nueva vía de explicación de la evolución institucional municipal, retomando perspectivas mucho más ligadas al poder político y financiero

existente entre los distintos niveles político-administrativos que a aproximaciones basadas en la gobernanza o el nuevo localismo.

El trabajo muestra que la generación de interdependencias institucionales es la vía fundamental que guía el proceso de cambio institucional observado en los gobiernos locales que, teniendo muy pocas competencias en materia educativa, cada vez prestan más políticas de tipo educativo: guarderías, oficinas municipales de escolarización, planes educativos de entorno o escuelas de música, por ejemplo. Tomando como objeto principal el caso catalán el trabajo no rehúye la comparación internacional y contrasta tanto los resultados como el marco teórico con el caso francés y, en menor medida, con el caso estadounidense. En ambos casos, el entorno marcadamente multinivel, donde conviven multitud de niveles de gobierno y niveles político-administrativos diversos, muestra que el proceso de institucionalización de las capacidades educativas de los municipios se ha realizado, fundamentalmente, a partir de la firma de convenios de colaboración. Para analizar esta realidad el marco teórico de la tesis se nutre de los análisis del diseño institucional y la autonomía política, además del paradigma de la gobernanza multinivel.

Para estudiar este proceso de capacitación educativa la tesis se organiza en tres apartados y ocho capítulos. Esta estructura responde a la necesidad de desgranar los principales aspectos del marco teórico y la posición institucional de los gobiernos locales, así como analizar en profundidad las relaciones intergubernamentales que generan el cambio institucional. El primer bloque se refiere al marco teórico y al espacio institucional de los gobiernos locales; el segundo analiza el alcance y la naturaleza de las interdependencias institucionales; y el tercero se focaliza en los efectos de las interdependencias. Cada bloque está ilustrado por unas proposiciones que, a modo de guía, adelantan la lógica del razonamiento de cada apartado y que se resuelven en las conclusiones.

La pregunta de investigación que guía todo el razonamiento se interroga sobre la forma del cambio institucional estudiado, y la hipótesis principal del trabajo asume que el cambio producido y la evolución educativa de los municipios se pueden explicar en función del grado de intensidad relacional con otras administraciones públicas; en este caso la *Generalitat de Catalunya*. Así, la pregunta de investigación toma esta forma: **¿Qué factores explican el cambio institucional de los gobiernos locales en materia educativa?** Y se traslada en forma de hipótesis principal de la siguiente manera: **El cambio institucional producido en los gobiernos locales y su evolución educativa se pueden explicar en función el grado de intensidad relacional con el “centro político”.**

Asumo que el concepto “intensidad relacional” es uno de los principales determinantes del cambio, y asumo también que mi objeto, los gobiernos locales, evolucionan institucionalmente en función de la intensidad de las relaciones establecidas con su centro político. Es decir, me esfuerzo en mostrar que el número y tipo de convenios

firmados entre administraciones públicas es uno de los principales determinantes de la evolución de los gobiernos locales en materia educativa durante los 12 años del estudio.

La metodología utilizada para fundamentar las conclusiones es marcadamente cuantitativa puesto que operacionaliza el concepto “intensidad relacional” a través del análisis de la firma de todos los convenios de colaboración firmados entre la Generalitat y los gobiernos locales catalanes en los 12 años de estudio (1999 a 2010). La dificultad que representa la obtención de datos fiables y robustos de un universo muy amplio y heterogéneo como es el mundo local, ha provocado hasta el presente un dominio de las aproximaciones académicas basadas en estudios de caso u observaciones generales. En este sentido, la principal aportación metodológica de la tesis se basa en demostrar un sistema de análisis del mundo local distinto: el proceso de recogida de datos institucionales, su tratamiento y su posterior análisis permite análisis estadísticos complejos y completos. El movimiento de datos abiertos permite hoy en día manejar grandes cantidades de datos públicos que tan sólo hay que estandarizar para poder tratar. Siendo el convenio de colaboración la unidad básica de análisis, fue necesario un amplio trabajo de campo parsimonioso y exhaustivo de vaciado de los convenios uno a uno, que presenta grandes ventajas asociadas a una estructura administrativa de corte francés, como la española, donde toda interdependencia institucional tiene base legal y queda formalizada. Esta formalización deja una traza administrativa que tan sólo hay que encontrar, tratar y explotar. Además, la formalización y depósito de los convenios garantiza la seguridad y fiabilidad de las fuentes de información, no esperando error asociado a los datos, más allá de las dificultades de acceso, tratamiento o interpretación. Con el análisis de cada uno de los convenios construí una base de datos que incluye a la Generalitat y al menos un municipio. Ésta base se conformó finalmente con 6.323 observaciones a las que añadí 396 variables de todo tipo, obtenidas de bases de datos públicos en su mayoría, que generaron una matriz final de 2.503.908 registros. Posteriormente analicé también 200 Convenios firmados en *Haute Garonne* (Francia), que han permitido incorporar un referente externo funcionando como caso de control. Las bases de datos creadas me permiten trabajar con el conjunto del universo de casos, tanto para los gobiernos locales como para los convenios, garantizando un análisis prácticamente ecológico de la realidad. A partir de la confección de la primera base de datos de convenios se generaron dos bases más para captar informaciones distintas, añadiendo variables educativas, institucionales, económicas y políticas. Así pues se configuran, finalmente, tres bases de datos que son de resultado o estáticas, donde cada individuo es un municipio, y una longitudinal donde cada individuo es un ayuntamiento con convenio firmado. Además realicé un proceso de codificación para poder clasificar y ordenar los convenios según su tema que ha servido para ordenar y sistematizar el objeto de cada uno de los convenios (agrupados en torno a 5 grandes categorías y hasta 39 sub-categorías).

El primer bloque de la tesis trata del encaje político-institucional de los gobiernos locales en la distribución territorial del poder, a través del estudio pormenorizado del diseño

institucional y los procesos de municipalización de la educación en perspectiva comparada. El trabajo parte de la constatación de la existencia de la dispersión del poder político generado por el paradigma la gobernanza multinivel, que se apoya sobre la erosión de los poderes tradicionales de los estados. Estas aproximaciones han sido aprovechadas por los teóricos del nuevo localismo, que consideran que los entes locales son cada vez más autónomos, y que el cambio institucional que han experimentado se explica, en gran parte, por su autonomía política y por su propia voluntad de cambio. Efectivamente, la configuración política de los gobiernos locales ha fomentado la idea de que los municipios, siendo entes con capacidades limitadas, disponen de voluntades políticas fuertes que les permiten superar los marcos institucionales establecidos. Los partidarios del nuevo localismo reconocen las limitaciones que imponen las estructuras institucionales, pero consideran que los municipios tienen una capacidad prácticamente "autónoma" de modificar a su favor el entorno institucional. La aportación de este primer bloque se esfuerza en detallar que se minusvalora demasiado habitualmente la capacidad de los gobiernos centrales para marcar la evolución de las agendas de los gobiernos locales. Una visión excesivamente optimista de las relaciones entre niveles de gobierno puede ocultar la verdadera naturaleza de los fenómenos observados y, en este sentido, la literatura existente no ha dado respuesta efectiva al análisis del cambio institucional de los gobiernos locales con una mirada sistémica, de conjunto, alejada de los casos particulares que permita efectivamente discriminar y ponderar los diversos factores que lo puedan influir. Considero que los factores estructurales, y las dinámicas de poder entre niveles de gobierno, han sido subestimados en muchos de estos análisis y, específicamente para el caso educativo, es necesario destacar la práctica ausencia de los gobiernos locales como administración educativa. Todo el proceso de democratización y de desarrollo de la educación pública desde 1978 se ha hecho prácticamente de espaldas a los municipios, generando una posición institucional "ajena" a los diseños institucionales efectivamente implementados, que otorgan un gran poder de gestión y decisión a las respectivas comunidades autónomas. En este sentido, parece lógico estudiar el proceso de municipalización de la educación, o de adquisición de capacidades educativas en Francia y en Catalunya, como una tendencia que, de producirse, se manifiesta diametralmente opuesta a la lógica del sistema institucional vigente. En este sentido el marco teórico del neo-institucionalismo es el más adecuado para comprender el fenómeno institucional, y el de la Gobernanza Multinivel es el más adecuado para comprender el alcance y efectos de las interdependencias institucionales.

El neo-institucionalismo permite realizar un análisis de las instituciones dinámico, que toma en cuenta tanto factores individuales, como de contexto y estructurales para explicar la realidad. Además, las aproximaciones desde las relaciones intergubernamentales se han ocupado de estudiar cómo interactúan los niveles de gobierno y, más concretamente, las relaciones de poder y dependencia que se establecen entre ellas. Por otro lado, la Gobernanza Multinivel proporciona un marco teórico sugerente e innovador para el análisis de las relaciones intergubernamentales en los gobiernos locales, puesto que permite cuantificar con nuevos criterios esas relaciones.

El segundo bloque especifica la metodología utilizada para el análisis y vaciado de los convenios y apunta los primeros resultados descriptivos. Éstos muestran que, en un marco institucional tan complejo como el educativo, los convenios reflejan las jerarquías y rigideces propias del conjunto del sistema de relaciones entre comunidades autónomas y gobiernos locales. Teóricamente los acuerdos de colaboración en las relaciones intergubernamentales sugieren la existencia de un tratamiento conjunto de los problemas públicos. Sin embargo, el análisis de los convenios sigue confirmando las relaciones asimétricas entre poderes, tanto por la uniformidad de los contenidos como por la jerarquía que expresa la capacidad de financiación desde el *Departament d'Ensenyament*. Así, los gobiernos locales no logran evolucionar institucionalmente de forma autónoma, sino condicionados por su relación con el centro político. Además, el espacio intergubernamental generado le permite al centro político mantener la configuración de los servicios que se implementan a nivel local: se encarga del diseño general de la política y los criterios de distribución de los recursos.

El tercer bloque se encarga de comparar con el caso francés y de proponer un índice para medir el cambio y la capacidad institucional de los municipios, constatados en el segundo bloque. Este último bloque permite afirmar que disponer de los instrumentos para implementar las propias decisiones equivale a la construcción de un espacio propio; y no se puede hablar de capacidad política autónoma si no se tienen los medios para construirla. Como se ha visto, los convenios interadministrativos de colaboración no se configuran en realidad como acuerdos políticos, sino como contratos de adhesión. Además, el análisis de los modelos de explicación del cambio institucional confirma el poder de la Generalitat (el centro político) de orientar y modular el cambio institucional que han sufrido los gobiernos locales en materia educativa.

La principales conclusiones constatan que la lógica del sistema de colaboración estudiado provoca que aparezca un espacio institucional marcado por la dicotomía capacidad-servidumbre, que significa que si los municipios quieren obtener capacidades educativas, se deben someter a las servidumbres (jurídicas, políticas, económicas y administrativas) que les impone el centro político respectivo. El sistema de interdependencias generado por el centro político le permite mantener la configuración de los servicios que se implementan, el diseño general de la política, y los criterios de la distribución de los recursos. En definitiva, el sistema de relaciones intergubernamentales permite a los centros políticos dirigir y homogeneizar el proceso de institucionalización educativa en los entes locales, porque le permite modular la intensidad de las relaciones con los municipios. La tesis confirma que el cambio institucional se dirige desde el centro político, en detrimento de la autonomía municipal y, además, se produce fundamentalmente mediante el establecimiento de interdependencias institucionales. El estudio de estas colaboraciones ha demostrado que el proceso de cambio observado responde, aunque de forma más dúctil y menos aparente que antaño, a unas todavía poderosas relaciones de poder entre administraciones, donde el centro político dirige y orienta y los gobiernos locales se limitan a decidir si aceptan esta orientación, o no.