CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDOS
DE DOUTORAMENTO E AVANZADOS
DA USC (CIEDUS)

TESE DE DOUTORAMENTO

O NACEMENTO DUNHA INSTITUCIÓN.

O DESEÑO, CREACIÓN E EVOLUCIÓN DO CONSORCIO GALEGO DE SERVIZOS DE IGUALDADE E BENESTAR DENDE A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Manuel Joaquín Pérez Castreje

ESCOLA DE DOUTORAMENTO INTERNACIONAL

PROGRAMA DE DOUTORAMENTO EN MARKETING POLÍTICO, ACTORES E INSTITUCIÓNS NAS SOCIEDADES CONTEMPORÁNEAS.

SANTIAGO DE COMPOSTELA

ANO 2018

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

DECLARACIÓN DO AUTOR DA TESE

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

D. Manuel Joaquín Pérez Castreje

Presento a miña tese, seguindo o procedemento axeitado ao Regulamento, e declaro que:

1) A tese abarca os resultados da elaboración do meu traballo.
2) De selo caso, na tese faise referencia ás colaboracións que tivo este traballo.
3) A tese é a versión definitiva presentada para a súa defensa e coincide coa versión enviada en formato electrónico.
4) Confirmo que a tese non incorre en ningún tipo de plaxio doutros autores nin de traballos presentados por min para a obtención doutros títulos.

En Corcubión, 9 de Abril do 2018

Asdo.....

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

AUTORIZACIÓN DO DIRECTOR / TITOR DA TESE

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

D.. Guillermo Márquez Cruz.

INFORMA:

Que a presente tese, correspóndese co traballo realizado por D. Manuel Joaquín Pérez Castreje, baixo a miña dirección, e autorizo a súa presentación, considerando que reúne os requisitos esixidos no Regulamento de Estudos de Doutoramento da USC, e que como director desta non incorre nas causas de abstención establecidas na Lei 40/2015.

En Santiago de Compostela, 9 de Abril do 2018..

Asdo.....

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

O do bipartito foi só un rollito

non sei que puido pasar.

En *Caramba, que guapa estás* (2012). Os da Ría.

Mais aínda seguimos aquí,

a aturar tempestades de sal.

En *Tempestades de sal* (2011). María Xosé Silvar, Ses.

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

Agradecementos.

A elaboración dunha tese de doutoramento non é unha tarefa sinxela, pero ben pensei que me non me xeraría tantas canas. I é que cando un comeza a escribir os primeiros apartados atópase forte, encarando con ansia cada un dos parágrafos para dicir aquilo que considera máis axeitado para contribuír á xeración de coñecemento. Esta forza vai esmorecendo co paso das páxinas, das semanas e dos meses ata chegar á elaboración das últimas partes que, se ben deberían encararse coa máxima frescura, son aquelas que máis padecen o cansazo do autor. Así que vaian por diante as miñas desculpas se a obra vai perdendo forza como se fora unha gasosa aberta. Non foi a miña intención e prometo que na seguinte tese de doutoramento na que me meta non volverá pasar.

Entendo que a análise de políticas públicas é unha disciplina que se amosa ben allea para a maior parte da poboación, a pesar de que todos desfrutamos ou padecemos das propias políticas públicas. Supoño que non o acadaría, pero ó longo da investigación tentei vencellar o contido da análise, as diferentes fases do modelo analítico, e as principais achegas e conclusións co impacto real que teñen as decisións públicas nas nosas vidas. Deste xeito enténdese que elementos tan abstractos como pode ser o xogo e os posicionamentos dos actores, ou os recursos que estes son quen de mobilizar, incidan dun xeito tan evidente en aspectos como a creación de servizos de atención á primeira infancia ou ás persoas maiores. Neste sentido, agardo poder ter contribuído a explicar que os problemas públicos non existen *per se*, son construcións sociais creadas e, polo tanto, somos nós como cidadáns os que coa nosa conduta diaria determinamos aquilo que se considera unha situación non desexada para que os poderes públicos inicien a súa actuación nunha liña determinada.

Dende hai tempo veño tendo esta teima coas políticas públicas, sobre todo con aquelas que máis nos afectan e que máis relación teñen co noso benestar social. Isto non debe ser só culpa miña. Seguro que tamén ten responsabilidade boa parte do profesorado da Facultade de Ciencias Políticas e da Administración da Universidade de Santiago de Compostela. Aló polos anos finais do século pasado eu era un estudante que se deixou contaxiar por un interese polas políticas públicas tan pouco frecuente a nivel xeral como firmemente asentado entre o meu ciclo de amizades, interese este que se ve multiplicado ó integrarme no Máster en Xestión Pública da Universitat Autònoma de Barcelona – ESADE – Universitat Pompeu Fabra. Iso xa foi a perdición. Dende aquí vai o meu agradecemento a todas estas persoas que naqueles anos de construción persoal puxeron o seu gran de area nos alicerces da miña segunda vocación vital. Grazas a Alberto, a Serafín, a Antón, a Javi, a Iván, a Jose, a Joan, a Quim, a Ricard, a Raquel, a Carles... Todos eles contribuíron a que esquecera a miña primeira vocación, que era a de xogar no Deportivo. Mágoa que correr nunca fora o meu.

Con todo, esta vocación tería unha pedra de toque moi importante entre os anos 2007 e 2010. Naqueles anos onde a vontade por facer, por crear, bateu de fociños cunha realidade da que non queriamos formar parte, tiven a oportunidade de colaborar na creación dunha política pública que aínda hoxe é referencia e que, a pesar dos diferentes temporais, segue a manterse a flote achegando servizo público e benestar á cidadanía. Nesa experiencia tiveron moito que ver persoas como Antonio, Jose (outra vez), Marisol, Andrés, Mari, Lois, Cris, Lorena… entre todos contribuímos a crear.

Como non podería ser doutro xeito, a situación xeral do país a partir do ano 2010 supuxo, en termos académicos, algo así como o rexurdimento da importancia das redes familiares como sustento do benestar tan propio dos modelos latino-mediterráneos. Esta conceptualización, na realidade, supón que esta investigación non tería sido posible sen o apoio da familia. E non se trata unicamente de

apoio moral, que sempre o tiven, senón de apoio físico. É o modelo galego de benestar firmemente asentado no tupperware de mamá. Vaia neste punto o meu fondo recoñecemento e agradecemento ós meus pais, que contribuíron a crear unha Galicia democrática cun benestar supostamente homologable a nivel europeo, e que nos últimos anos actuaron (e seguen a actuar) como a derradeira barreira de defensa fronte a uns cantís que, vistos a sotavento, non teñen boa pinta.

Neste punto tamén debo referirme á persoa coa que comparto a miña vida, e que non só me aturou ó longo desta investigación, senón que me apoiou dende un punto de vista académico e coa que pasei horas e horas debatendo sobre os enfoques, o modelo, as conclusións, o estilo… I é que as viaxes en coche dende Barcelona ou Moncalvillo de la Sierra ata a Costa da Morte dan para moitas análises politolóxicas. Nada tería sido posible sen ti. Grazas Vanessa.

Tamén me gustaría agradecer a súa colaboración a tódalas persoas coas que me entrevistei para a realización desta investigación. Todas elas me atenderon con amabilidade, aturaron preguntas incómodas, e cederon parte do seu tempo.

Finalmente, coido que este é o lugar axeitado para recoñecer o apoio do meu Director. Agardo ter acadado que a investigación conte co pouso de coñecemento, de maduración e de preocupación polo Goberno Local do que carecería sen a vocación de Guillermo Márquez.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Resumo en Galego

A investigación analiza a variación nas regras institucionais da política social galega que supuxo a creación na VII lexislatura autonómica do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, facendo especial énfase na interacción entre os actores e na mobilización de recursos que estes levaron a cabo.

Así, aplicarase o modelo de análise de políticas públicas de Subirats e outros (2008) para observar a evolución no comportamento dos actores, o policy style dominante en cada período analizado, e a incidencia que este estilo ten para acadar a estabilidade das regras institucionais.

Deste xeito, compróbase como a estabilidade da política non se vencella co seu rendemento institucional, senón que se vencella co acordo institucional ó que poden chegar ou non os actores da policy network.

Resumo en Castelán.

La investigación analiza la variación en las reglas institucionales de la política social gallega que supuso la creación en la VII legislatura autonómica del Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, haciendo especial énfasis en la interacción entre los actores y en la movilización de recursos que estos llevaron a cabo.

Así, se aplicará el modelo de análisis de políticas públicas de Subirats y otros (2008) para observar la evolución en el comportamiento de los actores, el policy style dominante en cada período analizado, y la incidencia que este estilo tiene para conseguir la estabilidad de las reglas institucionales.

De este modo, se comprueba como la estabilidad de la política no se relaciona con su rendimiento institucional, sino que se relaciona con el acuerdo institucional al que pueden llegar o no los actores de la policy network.

Resumo en Inglés.

The research analyzes the change of institutional rules of the galician social policy caused by the birth in the VIIth regional legislature of the Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, with particular emphasis on the interaction between the actors as well as on their ability to resource mobilization.

The public policy analysis model designed by Subirats and others (2008) will be applied in order to conduct the research. With this methodology the change in the behavior of actors, the policy style present in each policy period and the relationship between policy style and the stability of the institutional rules will be studied.

Research shows how there is no relation between public policy stability and institutional performance, and points out that public policy stability is related to the institutional arrangement accomplished (or do not accomplished) by policy network instead.

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

ÍNDICE

1. INTRODUCIÓN..... 25

2. FORMULACIÓN XERAL E ESQUEMA DA INVESTIGACIÓN. 27

2.1 Primeiro achegamento. 27

2.2 O obxecto e os obxectivos da investigación. Preguntas e Hipótese. 31

2.3 A metodoloxía a seguir na investigación. O estudo de caso. 43

3. O MARCO TEÓRICO. 50

3.1 Avance do marco teórico utilizado. 50

3.2 O Estado como actor. 52
3.2.1 O enfoque racional. Racionalidade absoluta e limitada e Public Choice. 54
3.2.2 O estado ó servizo dos grupos. 59
3.2.2.1 O estado baixo o control dos burócratas e expertos. 59
3.2.2.2 O estado baixo o control do capital. 60
3.2.2.3 A ruptura do determinismo. 63
3.2.2.3.1 O neo-corporativismo. 63
3.2.2.3.2 O neo-institucionalismo. 66
3.2.2.3.3 As políticas públicas como reveladoras do Estado. 67
3.2.3 O neoinstitucionalismo. 69
3.2.3.1 O neo-institucionalismo racional. 70
3.2.3.2 O neo-institucionalismo histórico. 74
3.2.3.3 O neo-institucionalismo sociolóxico. 76
3.2.3.4 O neo-institucionalismo normativo – March e Olsen. 78

3.3 Primeira aplicación ó obxecto da investigación. 83

3.4 A análise de políticas públicas. 88
3.4.1 As políticas públicas. 89
3.4.2 A análise de políticas públicas. Definición e Evolución. 101
3.4.2.1 As definicións e conceptos básicos da Análise de Políticas Públicas. 102
3.4.2.2 A evolución da análise de políticas públicas. 111
3.4.2.2.1 Os inicios. A racionalidade. 111
3.4.2.2.2 As reaccións á racionalidade. 113
3.4.2.3 O modelo de análise de políticas públicas. 117
3.4.2.3.1 Os modelos racionais de análise de políticas. 117
3.4.2.3.2 As tres xeracións de modelos que evolucionan fronte á racionalidade. 120
3.4.2.3.3 Os modelos de análise de políticas de referencia: Lindblom. 130
3.4.2.3.4 Os modelos de análise de políticas de referencia: Lowi. 137
3.4.2.3.5 Os modelos de análise de políticas de referencia: Meny e Thoenig. 142

3.4.3 O modelo de análise da investigación. 153
3.4.3.1 As etapas do modelo de análise. 154
3.4.3.2 Os elementos básicos: Os actores. 161
3.4.3.3 Os elementos básicos: Os recursos. 170
3.4.3.4 Os elementos básicos: As regras institucionais. 175
3.4.3.5 A Etapa 1 – Inclusión na Axenda. Produto 1: A definición do problema público. 178
3.4.3.6 A Etapa 2 – Decisión e Programación. Produto 2: O Programa de Actuación Político – Administrativo. 188
3.4.3.7 A Etapa 2 – Decisión e Programación. Produto 3: O Acordo político-administrativo. 192
3.4.3.8 A Etapa 3 – Implementación. Produto 4: Os Plans de Acción. 195
3.4.3.9 A Etapa 3 – Implementación. Produto 5: Os Actos de Implementación. 198
3.4.3.10 A Etapa 4 – Avaliación. Produto 6: Os Enunciados Avaliativos. 201

3.5 O modelo de análise. Recompilación final. 206

4. AS POLÍTICAS SOCIAIS E O ESTADO DO BENESTAR. 211

4.1 Primeiro achegamento 211

4.2 O Estado do Benestar. Conceptos básicos, evolución e diferentes tipos en Europa. 212

4.3 O Estado do Benestar en España. O modelo latino-mediterráneo e a dimensión local do benestar. 221
4.3.1 A evolución dos gobernos locais perante a evolución do Estado do Benestar. 226
4.3.2 A dimensión local do Benestar. 229
4.3.3 As políticas de servizos ás persoas en España. 233
4.3.3.1 A atención á primeira infancia. 236
4.3.4 O marco normativo das políticas de Servizos Sociais en España. 246
4.3.5 As experiencias de xestión dos servizos de benestar no ámbito autonómico. 260
4.3.5.1 O Plan de Ordenación de las Escuelas de Educación Infantil de Asturias. 261
4.3.5.2 O caso de Cataluña e as Escoles Bressol. 268
4.3.5.3 O País Vasco e o Consorcio Haurreskolak. 274

4.4 A Nova Xestión Pública e a Gobernanza nas políticas de servizos ás persoas. 286

4.5 Recapitulación e achegas á investigación. 293

5. AS POLÍTICAS DE BENESTAR EN GALICIA. 305

5.1 Primeiro achegamento 305

5.2 O contexto político de referencia para as políticas sociais. 306

5.3 O marco normativo galego. 313
5.3.1 As políticas de benestar na normativa básica galega. 314
5.3.2 A Lei 3/1987 de Servizos Sociais de Galicia. 317
5.3.3 A Lei 4/1993 de Servizos Sociais de Galicia. 322
5.3.4 Outra normativa sectorial. 328
5.3.4.1 A lei 3/1997 da familia, infancia e adolescencia. 329

5.3.4.2 A lei 7/2004 da igualdade de mulleres e homes. ... 331
5.3.4.3 O Decreto do 2005 sobre os Centros de Atención á Infancia. ... 333
5.3.5 A Lei de Administración Local de Galicia do 1997. ... 338
5.3.6 A normativa propia do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar. ... 341
5.3.6.1 O acordo fundacional de xullo do 2006. ... 342
5.3.6.2 Os Estatutos do Consorcio. ... 348
5.3.6.3 O regulamento interno do Consorcio. ... 355
5.3.6.4 O regulamento interno das Galescolas. ... 358
5.3.6.5 O regulamento de réxime interior dos Centros de Día. ... 364
5.3.7 O debate xurídico sobre a figura do Consorcio. ... 367

5.4 O sistema galego de servizos sociais na Lei 13/2008 de servizos sociais. O rol da Axencia e do Consorcio. A perspectiva na X lexislatura. ... 375
5.4.1 A lei 13/2008 de Servizos Sociais de Galicia. ... 376
5.4.2 A Axencia Galega de Servizos Sociais. ... 383
5.4.3 A evolución no marco institucional e as repercusións para o Consorcio. ... 393

5.5 As políticas de benestar en cifras. A evolución dos principais servizos. ... 402
5.5.1 A evolución dos servizos de atención á primeira infancia en Galicia ata o 2016. ... 405
5.5.2 A evolución dos servizos de atención ás persoas maiores en Galicia ata o 2016. ... 417
5.5.3 Recompilación final sobre a evolución dos servizos. ... 423

5.6 Recapitulación e achegas á investigación. ... 424

6. O ESTUDO DE CASO. O CONSORCIO E A APLICACIÓN DO MODELO DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS. ... 430

6.1 Primeiro achegamento. ... 430

6.2 Aproximación ó deseño, á evolución e á situación do Consorcio na X lexislatura. As viraxes da institución. ... 434
6.2.1 As causas e a necesidade da creación do Consorcio. ... 434
6.2.2 O deseño, evolución e polémicas do Consorcio na VII lexislatura. ... 437
6.2.3 A decisión do 2010 e a evolución do Consorcio nas VIII e IX lexislaturas. ... 443
6.2.4 A mobilización dos actores a partir do 2015 e a situación na X lexislatura. ... 450

6.3 A evolución do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar e o seu rendemento institucional. ... 453
6.3.1 A estrutura do Consorcio e das súas áreas e departamentos. ... 455
6.3.2 As principais magnitudes do Consorcio. ... 463
6.3.2.1 A evolución do orzamento. ... 463
6.3.2.2 A evolución do persoal. ... 472
6.3.2.3 A evolución dos centros e das prazas ofertadas. ... 478
6.3.2.3.1 A evolución das Escolas Infantís. ... 479
6.3.2.3.2 A evolución dos Centros de Día. ... 482
6.3.3 O rendemento institucional. ... 484

6.4 A aplicación do modelo da análise de políticas públicas ó caso. ... 488
6.4.1 Os actores. ... 490

6.4.1.1 Os actores institucionais. 494
6.4.1.1.1 A Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar. 494
6.4.1.1.2 A Consellería de Traballo e Benestar. 502
6.4.1.1.3 A Consellería de Política Social. 507
6.4.1.1.4 O Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar. 510
6.4.1.1.5 A Federación Galega de Municipios e Provincias. 518
6.4.1.2 Os actores políticos. 527
6.4.1.2.1 O Partido Popular de Galicia (autonómico). 527
6.4.1.2.2 O Partido dos Socialistas de Galicia – PSOE (autonómico). 537
6.4.1.2.3 O Bloque Nacionalista Galego (autonómico). 545
6.4.1.2.4 A Alternativa Galega de Esquerdas – En Marea (autonómico). 556
6.4.1.2.5 O Partido Popular (local). 560
6.4.1.2.6 O Partido dos Socialistas de Galicia - PSOE (local). 567
6.4.1.2.7 O Bloque Nacionalista Galego (local). 575
6.4.1.2.8 As Mareas locais. 582
6.4.1.3 Os actores. Consideracións finais. 585
6.4.1.3.1 Os actores políticos. Comentarios e policy style. 585
6.4.1.3.2 Os actores institucionais. Comentarios e policy style. 593
6.4.1.3.3 As propiedades da rede. 598
6.4.1.3.4 Os grupos obxectivo, beneficiarios e terceiros. 601
6.4.1.3.5 A influencia dos medios de comunicación na rede de actores da VII lexislatura. La Voz de Galicia…… 604
6.4.2 Os recursos. 606
6.4.2.1 O deseño e creación – VII lexislatura. 608
6.4.2.2 A conxelación e tentativa de disolución. 2009 – 2015. 615
6.4.2.3 A estabilidade. 2015 – X lexislatura. 623
6.4.2.4 Os recursos. Consideracións finais. 626
6.4.3 As regras institucionais. 630
6.4.3.1 A percepción das regras institucionais das políticas sociais previas á VII lexislatura. 632
6.4.3.2 As regras institucionais das políticas sociais da VII lexislatura. 635
6.4.3.3 Comentarios á evolución das regras institucionais das políticas sociais dende o neo-institucionalismo. Consideracións finais. 639
6.4.4 A Etapa 1 – Inclusión na Axenda. Produto 1: A definición do problema público. 644
6.4.4.1 A definición do problema no período 1997 – 2005. 645
6.4.4.2 A evolución na definición do problema na VII lexislatura. 650
6.4.4.3 A evolución na definición do problema entre o 2009 - 2015. 658
6.4.4.4 A evolución na definición do problema a partir do 2015. 662
6.4.4.5 A Inclusión na Axenda e a Definición do Problema. Consideracións finais. 665
6.4.5 A Etapa 2 – Decisión e Programación. O Produto 2 – O Programa de Actuación Político Administrativo. 671
6.4.5.1 O Programa de Actuación Político Administrativo no período 1997 – 2005. 672
6.4.5.2 O Programa de Actuación Político Administrativo na VII lexislatura. 680
6.4.5.3 O Programa de Actuación Político Administrativo nas VIII e IX lexislaturas. 687
6.4.5.4 O Programa de Actuación Político Administrativo na X lexislatura. 693
6.4.5.5 O Programa de Actuación Político Administrativo. Consideracións finais. 697
6.4.6 A Etapa 2 – Decisión e Programación. O Produto 3 – O Acordo Político Administrativo. 702
6.4.6.1 O Acordo Político Administrativo no período 1997 – 2005. 703
6.4.6.2 O Acordo Político Administrativo na VII lexislatura. 707
6.4.6.3 O Acordo Político Administrativo nas VIII e IX lexislaturas. 710

6.4.6.4 O Acordo Político Administrativo na X lexislatura. 712
6.4.6.5 A Etapa 2 e o Acordo Político Administrativo. Consideracións finais. 714
6.4.7 A Etapa 3 – Implementación. O Produto 4 – Os Plans de Acción. 722
6.4.7.1 O Plan de Acción no período 1997 – 2005. 723
6.4.7.2 O Plan de Acción na VII lexislatura. 727
6.4.7.3 O Plan de Acción nas VIII e IX lexislaturas. 729
6.4.7.4 O Plan de Acción na X lexislatura. 732
6.4.7.5 Os Plans de Acción. Consideracións finais. 734
6.4.8 A Etapa 3 – Implementación. O Produto 5 – Os Actos de Implementación. 738
6.4.8.1 Os Actos de Implementación na V e VI lexislaturas. 739
6.4.8.2 Os Actos de Implementación na VII lexislatura. 743
6.4.8.3 Os Actos de Implementación nas VIII e IX lexislaturas. 748
6.4.8.4 Os Actos de Implementación na X lexislatura. 755
6.4.8.5 A Etapa 3 - Plans de Acción e Actos de Implementación. Consideracións finais. 761
6.4.9 A Etapa 4 – Avaliación. O Produto 6 – Os enunciados avaliativos. 764
6.4.9.1 A efectividade. 767
6.4.9.2 A eficacia. 769
6.4.9.3 A eficiencia. 772
6.4.9.4 A pertinencia. 775
6.4.9.5 A Etapa 4 – Avaliación. Consideracións finais. 779

6.5 A aplicación do modelo de análise de políticas públicas ó estudo de caso. Consideracións metodolóxicas finais. 784
6.5.1 A complexidade. 786
6.5.1.1 O elemento multinivel. 786
6.5.1.2 A influencia doutras políticas públicas. 788
6.5.2 O dinamismo temporal. 792
6.5.3 A pluralidade dos actores. 794

7. A VERIFICACIÓN DA HIPÓTESE E AS PREGUNTAS DA INVESTIGACIÓN. 797

7.1 Primeiro achegamento. 797

7.2 As preguntas da investigación. Análise e respostas. 800

7.3 A verificación da hipótese. 817

8. CONCLUSIÓNS E CONSIDERACIÓNS FINAIS. 820

8.1 A formulación das conclusións. 820

8.2 As *voces baixas* como protagonistas do modelo de análise. 821

8.3 A simplificación do complexo. Unha administración, unha competencia? 823

8.4 A familia como centro das políticas sociais. Solucións privadas a problemas públicos? 826

8.5 A Gobernanza e as políticas sociais. Analizando as tensións. 829

8.6 A diferenza entre Goberno e Poder. A centralidade.....833

8.7 E o futuro? A renovación real da cultura institucional e o seu efecto nos servizos públicos. 837

9. BIBLIOGRAFÍA 840

9.1 Bibliografía.....840

9.2 Acordos, Plans e Programas consultados. 856

10. ANEXO I. A SITUACIÓN NO 2016 DOS SERVIZOS DE BENESTAR EN GALICIA. 860

10.1 Primeiro achegamento.....860

10.2 Os servizos de atención á primeira infancia en Galicia no 2016. 860

10.2.1.1 A titularidade dos servizos de atención á primeira infancia en Galicia no 2016. 868

10.2.1.2 A distribución territorial dos servizos de atención á primeira infancia en Galicia no 2016. 870

10.3 Os centros de atención ás persoas maiores en Galicia no 2016. 875

10.3.1.1 A titularidade dos centros de atención ás persoas maiores en Galicia no 2016. 882

10.3.1.2 A distribución territorial dos centros de atención ás persoas maiores en Galicia no 2016. 893

11. ANEXO II. GUIÓN DAS ENTREVISTAS E RELACIÓN DE PERSOAS ENTREVISTADAS.....901

11.1 Guión básico das entrevistas. 901

11.2 Relación de persoas entrevistadas. 903

ÍNDICE DE TÁBOAS

Táboa 1: Resumo da relación entre preguntas, respostas, etapas do ciclo das políticas e metodoloxía. 41
Táboa 2: Comparación entre os diferentes neo-institucionalismos. 84
Táboa 3: Comparación entre os elementos constitutivos e non constitutivos dunha política pública....97
Táboa 4: Xogos identificados por Bardach no proceso de implementación e efectos que provocan nas políticas públicas. ...125
Táboa 5: Características dos tipos de cambios do final dunha política pública. 155
Táboa 6: Tipos de actores, propósito de intervención, lóxica de acción e estilo decisional. 167
Táboa 7: Estruturación de problemas atendendo á súa dimensión cognitiva e normativa. 187
Táboa 8: Relación entre as preguntas da investigación e as etapas e produtos do modelo de análise. 208
Táboa 9: Evolución das taxas de escolaridade por idades en educación infantil. España. Cursos 1999-00 a 2014-15....239
Táboa 10: Evolución en porcentaxe da taxa de escolaridade 0-2 anos por Comunidades Autónomas. Cursos 1999-00 a 2014-15 240
Táboa 11: Evolución das matriculacións en porcentaxe en centros públicos do alumnado 0-2 anos por Comunidades Autónomas. Cursos 1999-00 a 2014-15 242
Táboa 12: Evolución da matriculación en 0-2 anos segundo titularidade do centro. España. Cursos 1999-00 a 2014-15 244
Táboa 13: As competencias sobre Servizos Sociais e os Estatutos de Autonomía. 248
Táboa 14: Aprobación das Leis autonómicas de Servizos Sociais. 254
Táboa 15: Evolución da matrícula no treito 0-2 por redes en Euskadi. 2005 – 2012. 280
Táboa 16: Comparativa entre os modelos analizados. 299
Táboa 17: Contexto político da normativa máis salientable en materia de política social e ferramentas de colaboración multinivel. Galicia 1981 – 2016. 307
Táboa 18: Evolución do financiamento e distribución do Plan Concertado de Servizos Sociais. 1998 – 2005....319
Táboa 19: Contías máximas aplicables ó servizo de Galescolas. 2008. 362
Táboa 20: Contías máximas aplicables ó servizo complementario de comedor nas Galescolas. 2008. 362
Táboa 21: Establecemento dos pesos dos diferentes servizos nos Centros de Día en función da renda dos usuarios/as. 2008 365
Táboa 22: Establecemento dos prezos dos diferentes servizos nos Centros de Día en función da renda dos usuarios. 2008. .366
Táboa 23: Evolución da creación anual de centros e prazas (Escolas Infantís e PAI). Galicia. 1996 – 2016. 406
Táboa 24: Evolución comparativa do número de centros e prazas creadas (Escolas Infantís e PAI) por titularidade. Galicia. 1996 – 2016. 410
Táboa 25: Comparativa da evolución dos centros e prazas das titularidades públicas. Galicia. 1996 – 2016. 411
Táboa 26: Administracións titulares das Escolas Infantís públicas e prazas. Galicia e provincias. Xullo 2016. 413
Táboa 27: Evolución da creación de Centros e prazas nos servizos de atención ás persoas maiores. Galicia. 1970 – 2016. ..417
Táboa 28: Evolución dos orzamentos de gastos aprobados e liquidados polo CGSIB. Anos 2006 – 2016. 465
Táboa 29: Evolución dos Capítulos I, II e VI de gastos liquidados do CGSIB. Anos 2008 – 2016. 467
Táboa 30: Evolución do orzamento adicado a concesións. CGSIB. Anos 2014 – 2016....468
Táboa 31: Evolución das principais achegas ós orzamentos de ingresos liquidados do CGSIB. Anos 2006 – 2016. 469
Táboa 32: Procedementos utilizados na selección do persoal do CGSIB. Anos 2007 – 2009....473
Táboa 33: Planificación da posta en funcionamento de Escolas e prazas. Ano 2009. 481
Táboa 34: Evolución dos Centros de atención ás Persoas Maiores do CGSIB. 2007-2016. 483
Táboa 35: O posicionamento da Vicepresidencia. Obxectivos e valores. 500
Táboa 36: O posicionamento da Consellería de Traballo e Benestar. Obxectivos e valores. 505
Táboa 37: O posicionamento da Consellería de Política Social. Obxectivos e valores. 509
Táboa 38: O posicionamento do CGSIB. Obxectivos e valores. 514
Táboa 39: O posicionamento da FEGAMP. Obxectivos e valores. 524
Táboa 40: O posicionamento do Partido Popular de Galicia. Obxectivos e valores. 535
Táboa 41: O posicionamento do PSdG-PSOE autonómico como actor. Obxectivos e valores. 543
Táboa 42: O posicionamento do BNG autonómico. Obxectivos e valores. 553
Táboa 43: O posicionamento de AGE / En Marea. Obxectivos e valores. 559
Táboa 44: O posicionamento do Partido Popular local. Obxectivos e valores. 564
Táboa 45: O posicionamento do PSdG-PSOE local. Obxectivos e valores. 572
Táboa 46: O posicionamento do BNG local. Obxectivos e valores. 578
Táboa 47: O posicionamento das Mareas locais. Obxectivos e valores. 583
Táboa 48: Frecuencia das relacións computadas para cada actor na rede. 600

Tábua 49: Actores e recursos mobilizados na VII lexislatura. 614
Tábua 50: Actores e recursos mobilizados no período 2009 – 2015. 620
Tábua 51: Actores e recursos mobilizados no período 2015 – Actualidade 625
Tábua 52: Descrición da Definición do Problema Público. 1997 – 2005. 648
Tábua 53: Definición do Problema Público segundo os actores previo ás eleccións do 2005. 650
Tábua 54: Estruturación do problema no 2006 e estratexias a seguir atendendo ás dimensións cognitiva e normativa. 655
Tábua 55: Definición do Problema Público segundo os actores previo ás eleccións do 2009. 656
Tábua 56: Interpretación do problema público segundo os actores. Finais do 2015. 663
Tábua 57: Evolución da Definición do Problema. 1997 – 2015. 670
Tábua 58: Resumo das convocatorias en concepto de mantemento de centros de atención á primeira infancia. Galicia. 1998 – 2004. 673
Tábua 59: Resumo das dimensións analíticas operativas do PPA. 1997 – 2005. 677
Tábua 60: Resumo das dimensións analíticas operativas do PPA. VII lexislatura. 685
Tábua 61: Resumo das dimensións analíticas operativas do PPA. 2009 – 2015. 691
Tábua 62: Resumo das dimensións analíticas operativas do PPA. X lexislatura. 695
Tábua 63: Evolución do PPA. 1997 – Actualidade 701
Tábua 64: Evolución das dimensións operativas do APA. 714
Tábua 65: Evolución das Etapas 1 e 2 e dos seus Produtos Intermedios por períodos. 717
Tábua 66: Evolución dos elementos operacionais do Plan de Acción no período analizado. 737
Tábua 67: Principais dimensións analíticas dos actos de implementación por períodos. 761
Tábua 68: Aplicación dos criterios de avaliación ás políticas sociais nos períodos analizados. 780
Tábua 69: Número de centros de atención á primeira infancia segundo tipoloxía. Galicia. Xullo 2016. 862
Tábua 70: Número de prazas de atención á primeira infancia segundo tipoloxía de centros. Galicia. Xullo 2016. 862
Tábua 71: Número de centros de atención á primeira infancia por titulares. Galicia. Xullo 2016. 862
Tábua 72: Número de prazas dos centros de atención á primeira infancia por titulares. Galicia. Xullo 2016. 863
Tábua 73: Centros de atención á infancia por provincias. Galicia. Xullo 2016. 865
Tábua 74: Prazas nos centros de atención á infancia por provincias. Galicia. Xullo 2016. 866
Tábua 75: Distribución da poboación 0-3 anos. Galicia e provincias. Xaneiro 2016. 866
Tábua 76: Comparativa entre as prazas das Escolas Infantís e a distribución dos potenciais usuarios 0-3 por provincias. Galicia. 2016. 867
Tábua 77: Número de prazas de Escolas e PAI por provincias e titularidade. Galicia. Xullo 2016. 869
Tábua 78: Administracións titulares das Escolas públicas e prazas. Galicia e provincias. Xullo 2016. 870
Tábua 79: Definición das categorías de centros de atención ás persoas maiores. CGSIB. 2008. 876
Tábua 80: Tipos de centros e prazas dos servizos de atención ás persoas maiores. Galicia. Xullo 2016. 877
Tábua 81: Tipos de centros e prazas por titularidade. Galicia. Xullo 2016. 878
Tábua 82: Distribución provincial dos centros e prazas. Galicia e provincias. Xullo 2016. 879
Tábua 83: Evolución da poboación maior de 65 anos. Galicia e provincias. 2002 – 2006. 880
Tábua 84: Comparativa entre as prazas dos centros de atención ás persoas maiores e a distribución dos potenciais usuarios maiores de 65 anos. Galicia e provincias. 2016. 882
Tábua 85: Centros e prazas dos servizos por titular. A Coruña. 2016. 883
Tábua 86: Centros e prazas dos servizos por titular. Lugo. 2016. 886
Tábua 87: Centros e prazas dos servizos por titular. Ourense. 2016. 888
Tábua 88: Centros e prazas dos servizos por titular. Pontevedra. 2016. 891
Tábua 89: Relación de persoas entrevistadas na investigación. 903

ÍNDICE DE IMAXES

Imaxe 1: Elementos clave no modelo de análise de políticas públicas. 109
Imaxe 2: Tipoloxía de políticas públicas en función da concentración de custos e beneficios. 140
Imaxe 3: Elementos clave no modelo de análise de políticas públicas 159
Imaxe 4: O modelo de análise das políticas públicas a seguir. 207
Imaxe 5: Esquema da análise do marco normativo básico. 314
Imaxe 6: Detalle do marco institucional do Sistema Galego de Servizos Sociais da Lei 13/2008. Ano 2008. 393
Imaxe 7: Detalle do marco institucional do Sistema Galego de Servizos Sociais no 2015. 395
Imaxe 8: Logotipo da Rede Galega de Escolas Infantís, Galescolas. 439
Imaxe 9: Crónica de La Voz de Galicia sobre o mandil das Galescolas. 31 de Xaneiro do 2007. 440
Imaxe 10: Extracto da crónica de La Voz de Galicia sobre a posibilidade de extensión do mandil ós Centros de Día. 6 de Febreiro do 2007. 441
Imaxe 11: Crónica de La Voz de Galicia sobre a reacción dos partidos políticos autonómicos á "imposición" do mandil das Galescolas. 3 de Febreiro do 2007. 441
Imaxe 12: Logotipo da Rede de Escolas Infantís de Galicia. A Galiña Azul. 444
Imaxe 13: Primeiro organigrama funcional do CGSIB. Ano 2006. 455
Imaxe 14: Organigrama funcional do CGSIB. Ano 2007. 457
Imaxe 15: Definición dos servizos do CGSIB. Ano 2007. 458
Imaxe 16: Órganos da Rede de Galescolas e de cada centro. 459
Imaxe 17: Órganos dos servizos centrais dos Centros de Día e de cada centro. 460
Imaxe 18: Organigrama funcional do CGSIB. Ano 2008. 461
Imaxe 19: Organigrama funcional do CGSIB. Ano 2010. 462
Imaxe 20: Evolución do policy style dos Actores Políticos Autonómicos. 2006 – Actualidade. 591
Imaxe 21: Evolución do policy style do mapa de Actores Políticos Locais. 2006 – Actualidade. 593
Imaxe 22: Evolución do policy style do mapa de Actores Institucionais. 2006 – Actualidade. 597
Imaxe 23: Situación do policy style da rede de actores na actualidade. 597
Imaxe 24: Interpretación da forma e relacións da rede de actores. 599
Imaxe 25: Artigo de opinión de Roberto Blanco Valdés publicado en La Voz de Galicia. 2 de Febreiro do 2007. 605
Imaxe 26: Evolución do uso da imaxe das Escolas Infantís. VII lexislatura e posteriores. 627
Imaxe 27: Evolución da imaxe dos Centros de Día. VII lexislatura e posteriores. 628
Imaxe 28: Percepción dos actores sobre o financiamento dos servizos de benestar locais baseado nas convocatorias de subvencións. Período previo á VII lexislatura. 632
Imaxe 29: Regras institucionais da VII lexislatura. 635
Imaxe 30: Ampliación sucesiva do perímetro do problema público realizada por Vicepresidencia. VII lexislatura. 652
Imaxe 31: Ampliación do perímetro do problema público da Consellería de Traballo e Benestar. VIII lexislatura. 659
Imaxe 32: Perímetro do problema público realizada pola Consellería de Política Social. Ano 2015. 664
Imaxe 33: APA dos modelos de prestación municipal do servizo de Escolas Infantís. 704
Imaxe 34: APA do modelo de prestación de servizos consorcial. 707
Imaxe 35: Evolución dos modelos de relacións multinivel en función da simetría e da estabilidade no período analizado. 736
Imaxe 36: Fluxo dos actos de implementación para as Escolas Infantís. V – VI lexislaturas. 740
Imaxe 37: Fluxo dos actos de implementación para o modelo consorcial. VII lexislatura. 745
Imaxe 38: Fluxo dos actos de implementación no período 2009 – 2015. 749
Imaxe 39: Evolución da imaxe corporativa da Rede de Escolas Infantís. VII e VIII lexislaturas. 752
Imaxe 40: Fluxo dos actos de implementación. X lexislatura. 755
Imaxe 41: Evolución da política social en Galicia. 1997 – 2009 791
Imaxe 42: Modelo de análise e alcance temporal da investigación. 821
Imaxe 43: Cruzamento entre as políticas sectoriais e a política de reforma administrativa. 831
Imaxe 44: Modelo de interpretación da evolución da dimensión institucional dunha política pública. 832
Imaxe 45: Mapa dos servizos de atención á primeira infancia. Galicia. Xullo 2016. 864
Imaxe 46: Distribución e densidade da poboación. Galicia. 2008. 865
Imaxe 47: Distribución das Escolas do CGSIB e da Axencia Galega de Servizos Sociais. Galicia. Xullo 2016. 871
Imaxe 48: Distribución das Escolas municipais. Galicia. Xullo 2016. 872
Imaxe 49: Distribución das Escolas non públicas. Galicia. Xullo 2016. 873
Imaxe 50: Distribución dos servizos de atención ás persoas maiores de proximidade. Galicia. Xullo 2016. 894

Imaxe 51: Distribución territorial das prazas residenciais. Galicia. Xullo 2016. 895
Imaxe 52: Distribución territorial e titularidade dos centros de atención ás persoas maiores de proximidade. Galicia. Xullo 2016. 895
Imaxe 53: Distribución territorial e titularidade das prazas residenciais. Galicia. Xullo 2016. 896
Imaxe 54: Distribución territorial dos centros de proximidade titularidade da Xunta de Galicia. Galicia. Xullo 2016. 897
Imaxe 55: Distribución territorial dos centros de proximidade titularidade municipal. Galicia. Xullo 2016. 898
Imaxe 56: Distribución territorial dos centros de proximidade titularidade do CGSIB. Galicia. Xullo 2016. 899

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolución da creación de Centros (Escolas Infantís e PAI). Galicia, 1998 – 2015. 406
Gráfico 2: Evolución da creación anual de prazas (Escolas Infantís e PAI). Galicia, 1998 – 2015. 408
Gráfico 3: Comparación entre a evolución da creación anual de centros e prazas de titularidade privada. Galicia, 1998 - 2015 408
Gráfico 4: Comparación entre a evolución da creación anual de centros e prazas de titularidade pública. Galicia, 1998 – 2015. 409
Gráfico 5: Evolución do orzamento autonómico en subvencións a centros municipais de atención á infancia (Escolas e PAI). Galicia, 2008 – 2015. 414
Gráfico 6: Evolución do orzamento autonómico en subvencións a centros de atención á infancia dependentes da iniciativa social (Escolas e PAI). Galicia, 2008 – 2015. 415
Gráfico 7: Evolución do orzamento do Cheque Infantil e prazas concedidas. Galicia, 2008 – 2015. 415
Gráfico 8: Evolución das prazas para a atención ás persoas maiores de proximidade e residenciais. Galicia, 1970 – 2016. ..420
Gráfico 9: Evolución da creación de prazas de proximidade por titularidades. Galicia, 1980 – 2016. 421
Gráfico 10: Evolución da creación de prazas residenciais por titularidades. Galicia, 1980 – 2016. 422
Gráfico 11: Evolución do orzamento de gastos do CGSIB. 2006 – 2016. 464
Gráfico 12: Evolución dos gastos de persoal, servizos e investimentos no CGSIB. 2008 – 2016. 466
Gráfico 13: Evolución do orzamento de ingresos por fontes do CGSIB. 2008 – 2016. 469
Gráfico 14: Distribución do persoal do CGSIB. Decembro 2008. 474
Gráfico 15: Evolución de centros e prazas de atención á primeira infancia xestionadas polo CGSIB. 2008-2016. 480
Gráfico 16: Evolución do Índice de Dependencia Senil. Galicia e provincias. 1995 – 2015. 881

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

1. Introdución.

Ó longo do verán do ano 2006 a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar da Xunta de Galicia, encabezada por Anxo Quintana, foi protagonista dunha importante cantidade de noticias aparecidas nos medios de comunicación de Galicia nas que se facía referencia á posta en marcha dunha nova institución que se encargaría de coordina-la prestación dos servizos sociais a nivel local, así como de incrementar substancialmente o número de centros e prazas que estaban operativas nos diferentes equipamentos.

Nas diferentes novas publicadas neste verán do ano 2006, ademais da referencia ás actuacións e investimentos puntuais previstos nas diferentes localidades de Galicia, facíase referencia a un Consorcio como nova fórmula de xestión para os servizos sociais, creado a raíz da sinatura dun protocolo de colaboración entre a Federación Galega de Municipios e Provincias e a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar o día 24 de abril do 2006.

A creación da nova institución plasmábase na publicación no Diario Oficial de Galicia nº 131 de venres 7 de xullo do 2006, na que se publica a Resolución de 4 de xullo da Secretaría Xeral e de Relacións Institucionais pola que se lle dá publicidade ó convenio de colaboración entre a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar e 14 Concellos para a constitución do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.

Coa publicación no Diario Oficial de Galicia desta Resolución, nacía unha institución. Esta nova institución, que fora aprobada polo Consello da Xunta do 15 de xuño, está pensada como unha fórmula de xestión baseada na colaboración entre a administración local e a administración autonómica, superando *"pasadas relacións de dependencia y jerarquía"*[1], sendo este o elemento que a fai obxecto da presente investigación, o seu deseño como institución de colaboración entre o goberno autonómico e os entes locais para a prestación dos servizos sociais, ámbito no que son competentes ámbalas dúas administracións.

A creación do Consorcio supuxo a aparición dun elemento diferencial que rompeu coa evolución das políticas sociais galegas, comportando unha modificación institucional na implementación destas políticas xa que se introduce unha ferramenta de colaboración nun eido no que a relación das diferentes administracións se vía protagonizado pola presenza das liñas de subvencións anuais ou polos convenios. O nacemento do Consorcio supón unha recomposición das relacións entre a administración autonómica e os entes locais para a prestación dos servizos sociais.

No eido substantivo das políticas sociais, a creación do Consorcio tamén supón un fito no tocante ó alcance destas xa que se produce un salto na creación de novas instalacións e na distribución das mesmas ó longo do territorio, incrementándose o número de prazas nos

[1] Véxase nova publicada en El Correo Gallego de 25 de abril do 2006 titulada "Consorcio pionero para mover los servicios sociales en Galicia". Véxase on line en http://www.elcorreogallego.es/galicia/sociedad/ecg/consorcio-pionero-mover-servicios-sociales-galicia/idEdicion-2006-04-25/idNoticia-34512/ Consultada en decembro do 2015.

servizos de atención ás persoas maiores e nas escolas infantís e creando novos programas relacionados coa igualdade de xénero ou a inclusión social. Esta evolución non pode ser analizada separadamente da presenza dunha coalición parlamentaria que sostén a un goberno autonómico conformado polo Partido dos Socialistas de Galicia – Partido Socialista Obreiro Español e Bloque Nacionalista Galego na VII lexislatura autonómica, situación esta que é contemplada como unha *policy window* para as políticas sociais.

A recomposición das políticas sociais que ten lugar como resultado destes cambios comporta a medio prazo a presenza de diferentes posturas mantidas polos actores presentes na area das políticas sociais en Galicia, polo que a confrontación con respecto tanto á definición substantiva das accións emprendidas dende o Consorcio, como con respecto á propia existencia da institución, converterase nun dos temas recorrentes na axenda política e mediática galega a medida que vai transcorrendo a VII lexislatura, en tanto que diminuirá a intensidade desta confrontación dende os primeiros intres da VIII lexislatura, xa cunha maioría parlamentaria diferente. Así, o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar supuxo, dende o seu nacemento, un elemento central da confrontación política, aspecto este que enfía constantemente coa súa actuación cotiá, se ben non dificulta a integración da práctica totalidade dos Concellos galegos no seu seo.

Deste xeito, se ben o deseño, creación e operatividade dunha institución xa pode ser *per se* un elemento sobre o que desenvolver unha investigación no eido das políticas públicas, este interese vese incrementado ó se configurar a institución como elemento de colaboración nunha política de carácter multinivel, protagonizando un avance no deseño e prestación de servizos, en tanto que esta natureza de institución de colaboración vese nalgúns intres superada pola súa posición de centro dun debate político marcado pola elevada confrontación.

A presente investigación ten como protagonista unha institución que, nacendo oficialmente no ano 2006, acadou nun período temporal de pouco máis de 3 anos de vida xestionar un orzamento de máis de 50 millóns de euros, en tanto que o seu cadro de persoal ascendía a máis de 1.400 traballadores no ano 2010, magnitudes estas que avalan o interese da realización dunha investigación deste tipo sobre o seu proceso de deseño e posta en funcionamento. Ademais, ó longo das lexislaturas inmediatamente posteriores á súa entrada en funcionamento, o Consorcio vese inmerso nun proceso de *viraxes*, convivindo coa súa disolución programada, cos intentos de reformulación dos convenios de adhesión dos Concellos, coas tentativas de traspaso dos centros consorciados á Axencia Galega de Servizos Sociais e, finalmente, coa estabilización do mesmo dende maio do 2016.

Así, dende a óptica da análise de políticas públicas, estudarase o proceso de definición dos problemas públicos ós que dá resposta o Consorcio, así como a localización desta cuestión na axenda institucional da VII lexislatura do Parlamento de Galicia. Dende esta óptica tamén será estudado o proceso de programación da política e o deseño das políticas de igualdade e benestar que serán implementadas pola institución nos diferentes estadios polos que atravesa.

Ó longo do presente traballo tentarase visibiliza-lo proceso de deseño, creación e posta en funcionamento do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, é dicir, estuda-las causas, o contexto, os factores, os marcos, as posicións dos diferentes actores… de tal xeito que se poida indagar no xogo dos diferentes aspectos que teñen influencia no nacemento e evolución dunha institución central nas políticas sociais en Galicia.

2. Formulación xeral e esquema da investigación.

2.1 PRIMEIRO ACHEGAMENTO.

Unha das principais transformacións levadas a cabo nos últimos anos no eido das políticas sociais en Galicia é a creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como ente encargado de formular estratexias de colaboración entre as administracións competentes nesta política pública, é dicir, administración autonómica e entes locais. Esta creación supón a tentativa de superación do modelo previo no que as diferentes administracións con competencias en servizos sociais se relacionaban por medio das convocatorias anuais de subvencións autonómicas, por medio de convenios puntuais ou por medio do Plan Concertado de Prestacións Básicas de Servizos Sociais de Corporacións Locais, figura esta de apoio e financiamento de orixe estatal que permite ós entes locais o desenvolvemento de redes propias de atención e servizos sociais municipais para garanti-las prestacións básicas.

O Consorcio constitúe, incluso antes da aprobación da propia lei, un dos alicerces da Lei 13/2008 de Servizos Sociais de Galicia, na que se recoñece o rol da Xunta de Galicia como promotora efectiva de *"coordinación e cooperación cos concellos co fin de asegurar a calidade e unha cobertura equilibrada dos servizos sociais en todo o territorio…"* (Art. 64), outorgándolle ó Consorcio o papel central nesta tarefa, recibindo o mandato legal de *"promover a coordinación e cooperación efectiva cos concellos galegos"* exposto na Disposición Adicional Segunda.

A lexislación de servizos sociais do 2008 ten entre as súas prioridades a superación da fragmentación e a introdución de mecanismos de colaboración de carácter consorcial nos que tanto a administración autonómica como a local, competentes en materia de servizos sociais como se poderá comprobar na análise lexislativa a realizar ó longo da investigación, poidan desenvolver de xeito cooperativo os servizos precisos, garantindo así a cobertura de todo o territorio de xeito homoxéneo. O ente que será o responsable de realizar esta tarefa é o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, deseñada ó longo dos anos 2005 e 2006 ata a súa definitiva conformación a raíz da sinatura do protocolo de colaboración entre a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar da Xunta de Galicia e a FEGAMP no que se recolle a colaboración para a xestión dos servizos sociais de ámbito local, con especial atención á xestión integral das escolas infantís, e no que se apunta a posibilidade da creación do Consorcio como entidade pública interadministrativa.

O deseño do Consorcio, atendendo ó indicado, responde directamente ós requirimentos asinados no Pacto Local entre o Presidente da FEGAMP e o Presidente da Xunta de Galicia en Xaneiro do 2006, cuxo documento recolle no punto 11. A) a creación conxunta do Consorcio, ó que poderán adherirse os concellos, para a xestión conxunta, entre outras, das escolas infantís e dos centros de día da terceira idade, aínda que o Pacto Local tamén sigue mantendo o Plan Concertado como unha das posibilidades de financiamento dos servizos sociais locais.

O Pacto Local, e as negociacións levadas a cabo para conformalo, son o punto do que parte a creación do Consorcio como entidade encargada da xestión dos equipamentos indicados. Este camiño cara a xestión efectiva compartida das competencias de servizos sociais, competencias compartidas segundo se pode observar nas diferentes normativas autonómicas tanto relativas ós servizos sociais como ó réxime local galego, así como a Lei de Bases de Réxime Local 7/1985, supón un recoñecemento dos esforzos que está a desenvolve-la administración local para o mantemento de servizos e un compromiso de participación da administración autonómica nos mesmos cunha implicación diferente á do modelo previo da política, sempre con respecto ó principio de subsidiariedade e á autonomía local, como así se indica no documento asinado.

Como se poderá observar, a situación dos servizos sociais locais nos anos 2005 – 2006 nos que se ultiman as negociacións para o Pacto Local e se asina por parte de FEGAMP e Xunta de Galicia, vén padecendo dun *"raquitismo orzamentario"* [2] propio das contas locais dos concellos galegos que, ademais de proceder á prestación de servizos que a sociedade demanda para *"garantir un nivel de benestar social axeitado ós tempos actuais"* , enfrontan un contexto caracterizado pola dispersión poboacional, aspectos estes que marcan as reivindicacións da FEGAMP de incrementa-la participación nos ingresos do Estado (PIE), *"sen obter, ata este momento, resposta positiva na materia"*(Pacto Local, 2006:2-7) e que inciden directamente nas medidas desenvolvidas no Pacto que se plasman, para o que afecta ós servizos sociais, na creación do Consorcio.

O Pacto Local atópase dentro da axenda da coalición parlamentaria que sostén o goberno autonómico da VII lexislatura, conformado por PSdG-PSOE e BNG que, no seu *"Acordo sobre bases programáticas para a acción do goberno que asinan os grupos políticos PSdG-PSOE e BNG"* en xullo do 2005, concretamente no punto 3 adicado á *Rexeneración democrática e Poderes Públicos. Entes Locais*, afirma:

> O goberno galego impulsará un Pacto Local galego que teña como obxectivo recoñecer ós concellos as competencias que materialmente están a exercer na actualidade, así como garantirlles a súa suficiencia financeira, por medio da reforma, en diálogo coa FEGAMP, da participación dos entes locais nos ingresos da Comunidade Autónoma, conforme a criterios de suficiencia e proporcionalidade e da promoción dun novo modelo de financiamento municipal que permita a participación de todos os concellos nos ingresos do Estado, tendo en conta os criterios de extensión territorial, número de núcleos de poboación e dispersión poboacional. (Acordo, p. 9)

Con este contexto de referencia marcado, por unha banda, pola postura da FEGAMP sobre a necesidade e contidos dun Pacto Local que incremente a capacidade de financiamento dos

[2] Recollido textualmente na páxina 5 do "Acordo entre a Xunta de Galicia e a Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP) polo que se establece o contido e desenvolvemento do Pacto Local que rexerá na Comunidade Autónoma de Galicia".

servizos públicos locais e, por outra, pola nova axenda do goberno de coalición que encabezou a VII lexislatura ó longo dos anos 2005 – 2009 e que se amosa proclive ó establecemento de sistemas de colaboración interadministrativos para a prestación de servizos sociais municipais, xéstase o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar ata o seu nacemento efectivo no ano 2006.

A investigación que aquí se formula aplicará o enfoque da análise de políticas públicas para ilustrar cada unha das fases do ciclo da política pública no caso concreto do Consorcio, obxecto central da investigación, de tal xeito que se poida observar como o ente, que supón unha modificación das regras institucionais do modelo previo de política pública, foi conceptualizado como solución á problemática explícita exposta en repetidas ocasións pola FEGAMP da infradotación (orzamentaria e de servizos) dos servizos sociais locais, supoñendo o arranxo consorcial unha colaboración efectiva da administración autonómica na creación e sostemento das infraestruturas sociais demandadas pola poboación, en tanto que en garantía do principio de autonomía local, os entes locais seguirán mantendo a competencia e participando activamente na xestión dos servizos.

O enfoque da análise de políticas públicas, para o que se seguirá o modelo deseñado por Subirats e outros (2008), supón un achegamento óptimo no que, ademais de estuda-lo ciclo da política, se incorporan múltiples elementos que permiten a análise integral da mesma, entendéndose como modelo de análise de políticas públicas a utilizar aquel definido a partir da análise das interaccións entre actores, a análise en termos de problemas públicos, e da análise comparativa.

Neste sentido, seguindo a Gomà e Subirats (1998), a investigación que se formula asume un enfoque politolóxico, segundo o cal unha das preocupacións básicas é entende-los conflitos en xogo, a estrutura de poder e a distribución dos custos e beneficios presentes no proceso decisional que leva aparellado o deseño, creación e desenvolvemento do Consorcio como ferramenta para a prestación de servizos sociais locais. Asumindo tamén unha perspectiva post-racional na que se parte da presenza no devandito proceso decisional de actores con lóxicas diferentes que interactúan en defensa das súas posturas, de tal xeito que non é posible a *"utilización pacífica de parámetros pretendidamente universal-racionales"* (Gomà e Subirats, 1998:8) .

Polo tanto, a estrutura da investigación que se presenta responderá á análise de políticas públicas atendendo ó seguinte esquema xeral:

I. A **primeira parte**. O presente apartado adicado á formulación xeral, realiza un achegamento ó que é o obxecto da investigación, o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, plasmando a estrutura xeral da investigación e referindo a hipótese a validar ó longo dos traballos, así como as preguntas básicas da investigación. Nesta primeira parte tamén se fará un achegamento á metodoloxía a utilizar, ficando neste primeiro punto formulada a estrutura xeral da investigación e os seus obxectivos.

II. Unha **segunda parte** tratará da análise do marco teórico de referencia, no que se estudará o concepto de políticas públicas, así como o desenvolvemento e a evolución teórica da análise de políticas públicas, explicando de xeito comparado as diferentes

fases do ciclo da política, así como os factores a ter en conta en cada unha destas fases. O enfoque das políticas públicas complementarase co propio do neo-institucionalismo, o que achegará unha perspectiva completa, tanto do ciclo da política, como das influencias cruzadas coas normas institucionais básicas para o desenvolvemento da política.

III. Na **terceira parte** será preciso introducirse dentro do concepto de políticas sociais, para o cal se aludirá ó nacemento e evolución do estado do benestar ó longo do século XX, así como á paulatina diversificación das políticas xurdidas no seu seo con especial atención ó rol dos gobernos locais nas mesmas. Este achegamento ás políticas sociais locais completarase cunha análise da distribución competencial marcada pola normativa vixente en España, de tal xeito que se poida ir encadrando o rol das diferentes administracións públicas na programación, financiamento e implementación desta política pública. Esta parte completarase prestando especial atención ó marco de actuación das políticas de atención á primeira infancia (educación infantil 0-3 anos), estudando datos sobre a evolución dos niveis de prestación en España en termos autonómicos, para proceder á análise de varios casos autonómicos comparados onde se poderá observar a relación entre diferentes xeitos de institucionalización da colaboración inter-administrativa e o seu rendemento en termos de servizos.

IV. A **cuarta parte** da investigación focaliza a atención na política de servizos sociais galega, onde será estudada a relación entre a evolución das coalicións parlamentarias que sustentan o goberno autonómico e a evolución da normativa relativa á política social, así como a distribución competencial entre administración autonómica e entes locais. Nesta evolución normativa será estudada a normativa propia do Consorcio e a súa estruturación interna. Ademais, e de cara a unha mellor comprensión da situación institucional actual da política social galega, esta análise estenderase ata a actualidade, estudando a evolución cuantitativa da política ata chegar ó 2016 e realizando un Anexo I especialmente centrado na situación actual dos servizos, en tanto que tamén se estudará a presenza na normativa da Axencia Galega de Servizos Sociais e a súa interacción co Consorcio.

V. Na **quinta parte**, a investigación aplicará o modelo de análise de políticas públicas exposto no marco teórico ó proceso de deseño, creación e evolución do Consorcio como centro do traballo e como estudo de caso. Esta parte iniciarase co *relato* da evolución do Consorcio, e continúa co estudo do seu rendemento institucional tendo en conta a evolución substantiva da propia política mediante a análise dos centros e prazas das dúas principais redes obxecto de actuación (atención á primeira infancia e ás persoas maiores), así como a evolución institucional do ente e ampliación progresiva do seu alcance e da súa estrutura.

Con todo, o centro desta quinta parte é o estudo da política pública atendendo ós actores – recursos – regras institucionais, ás diferentes fases do ciclo e ós diferentes produtos intermedios de cada fase. Comezarase pola Etapa de inclusión na axenda e definición do problema ó que dá resposta o Consorcio, para o cal será preciso indagar sobre as necesidades expostas no Pacto Local para as políticas sociais ou sobre as posicións dos diferentes actores presentes na area das políticas sociais en relación con

estas necesidades, así como analiza-lo proceso de deseño institucional do Consorcio como resposta ás necesidades locais aproveitando a fiestra de políticas aberta no ano 2005 – 2006. No tocante á Etapa de programación, estudaranse os diferentes actos e documentos oficiais que dan na creación da institución, así como a postura dos diferentes actores con respecto á idoneidade da solución presentada para afronta-lo problema exposto. Na Etapa de implementación estudarase a evolución da institución e dos seus principais programas ó longo dos primeiros anos de vida (VII lexislatura) comparativamente coa evolución ó longo dos anos seguintes (VIII - X lexislatura) a través do estudo dos plans de acción e dos actos de implementación, en tanto que tamén se terán en conta as posturas dos principais actores entorno á evolución da institución. Por último, pasarase á Etapa de terminación ou avaliación, onde se estudará o proceso formal de disolución institucional do Consorcio e a súa integración na Axencia Galega de Servizos Sociais, atendendo ás diferenzas entre as dúas figuras e ó rol que estas teñen segundo a Lei de Servizos Sociais de Galicia 13/2008, tendo en conta as *viraxes* que sofre o Consorcio e os acontecementos que dan na convivencia das dúas institucións e na estabilización da figura consorcial dende mediados do ano 2016.

Ademais da análise pormenorizada da evolución das fases do ciclo da política pública, estudarase de xeito complementario a dimensión simbólica (atendendo ós marcos aplicados por cada actor para determina-la súa posición con respecto á definición do problema e á evolución do Consorcio), e a dimensión de estilo da política, que marca a pauta de interacción entre os actores, aspecto este crucial para a comprobación da hipótese de partida.

VI. A **sexta parte** da investigación tratará de formular as respostas a dar á hipótese e preguntas expostas ó longo do apartado de formulación xeral da investigación, en tanto que analizará de xeito individual as preguntas básicas da investigación e procederá á súa resposta atendendo á documentación e á investigación realizada.

VII. A **sétima e última parte** da investigación presentará as conclusións xerais froito da investigación atendendo á óptica exposta e á metodoloxía utilizada. Estas conclusións tratarán sobre diferentes elementos analizados ó longo da investigación indo alén das respostas ás preguntas e á verificación da hipótese, de tal xeito que se reflexionará sobre aspectos que inciden na política pública, no rendemento institucional, na competición entre os actores ou na evolución das políticas de modernización institucional, así como sobre outros elementos que poidan ser identificados como posibles liñas de acción para futuras investigacións realizadas dende a análise de políticas públicas.

2.2 O OBXECTO E OS OBXECTIVOS DA INVESTIGACIÓN. PREGUNTAS E HIPÓTESE.

Como se comenta con anterioridade, o obxecto central desta investigación é a modificación das regras institucionais vixentes nas políticas sociais dende unha perspectiva multinivel con carácter previo á VII lexislatura, a través da creación no ano 2006 do

Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como decisión non incremental (Dente e Subirats, 2014), á que se lle aplicará o modelo de análise de políticas públicas.

O Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar é a institución resultante, no tocante ás políticas sociais, da preocupación exposta pola FEGAMP con respecto á situación de infradotación orzamentaria para que os entes locais sosteñan os servizos municipais.

Esta preocupación compartida entre FEGAMP e Xunta de Galicia nas negociacións que dan lugar á sinatura do Pacto Local, é o pano de fondo do proceso de deseño do Consorcio que se realiza ó longo dos últimos meses do ano 2005 e primeiros meses do ano 2006, ata que no Consello da Xunta de 15 de xuño de 2006 se procede á aprobación da creación do Consorcio para a *"colaboración na xestión dos servizos sociais no ámbito territorial dos entes locais da comunidade autónoma"* [3], así como á aprobación da sinatura do convenio de colaboración entre Xunta de Galicia, a través da Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar e os concellos de Portas, Taboadela, Vilamarín, Boimorto, Carnota, As Neves, Outes, Xove, Cerdedo, Allariz, A Illa de Arousa, Laza, Ribadeo e Carballeda de Avia para a constitución do devandito Consorcio.

O obxecto da presente investigación é o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, ente público nacido no ano 2006 no marco do Pacto Local e da VII Lexislatura do Parlamento de Galicia, como fórmula de colaboración para a participación na dirección, avaliación e control da xestión dos servizos sociais de ámbito local nos Concellos consorciados.

O nacemento do Consorcio dáse nunha *policy window* para as políticas autonómicas enmarcadas nun contexto que xunta varias características nas que se irá afondando ó longo da investigación:

- **Os resultados das eleccións autonómicas celebradas no ano 2005**, polas que o Partido Popular non renovou as maiorías absolutas que viña acadando dende o ano 1989, cando Manuel Fraga se proclamou Presidente da Xunta de Galicia. As eleccións do ano 2005 supuxeron a perda da maioría absoluta por parte do Partido Popular e un troco da maioría parlamentaria, o que comportou a posibilidade de establecer unha nova maioría parlamentaria entre o PSdG-PSOE e o BNG que sustentara o goberno autonómico. Polo tanto, esta é unha das características da *policy window*, entendida como *"oportunidad favorable que permite colocar determinados problemas y recomendar ciertas propuestas de solución"* que menciona Aguilar Villanueva (2000d:43) citando a Kingdom (1984).

  O troco de coalición gobernamental supuxo unha oportunidade de elección, é dicir, unha *"conjetura en la que un problema tiene la posibilidad de ser seleccionado como prioritario en la agenda*" (Cobb e Elder, 1984:98), así como unha oportunidade para facer avanzar certas iniciativas, neste caso, sobre políticas sociais tanto a nivel institucional como substantivo.

  Ademais dos resultados electorais que supuxeron o troco no goberno autonómico, a chegada do goberno de coalición PSdG-PSOE – BNG, e a distribución de carteiras entre os dous compoñentes supón un novo marco de actuación para que, neste caso o BNG

[3] Diario Oficial de Galicia nº131 de Venres 7 de Xullo do 2006.

como opción política que apoia ó Presidente da Xunta de Galicia, Emilio Pérez Touriño, do PSdG-PSOE, teña un incentivo para emprender actuacións que, se ben queden dentro do acordo de goberno, lle outorguen visibilidade pública. Este é o caso das políticas sociais, enmarcadas dentro da Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar encabezada por Anxo Quintana, do BNG. Neste sentido, a *policy window* é múltiple dende a óptica do goberno autonómico para proceder á realización de modificacións non incrementais nas políticas sociais.

- **O papel da FEGAMP**. Como xa se indicou, a Federación Galega de Municipios e Provincias mantiña negociacións dende finais dos anos 90 co goberno autonómico para a mellora das condicións de financiamento das entidades locais. Estas negociacións deron resultados de carácter intermedio, como pode se-lo caso da creación do Fondo de Cooperación Local, aínda que no propio documento do Pacto Local a FEGAMP amosa o ano 2006 como propicio para "*materializar unha parte importante da redistribución de competencias, co fin de poder prestar os servizos dun xeito máis eficaz"*[4]. Neste caso, a conxunción dos resultados das eleccións autonómicas coa posición proactiva da FEGAMP en materia de procura de vías de análise para incidir na sustentabilidade dos servizos locais, provoca que o contexto sexa propicio para o deseño de arranxos institucionais que supoñan unha evolución con respecto a anteriores esquemas de actuación que, no caso dos servizos sociais, se perciben como de limitado rendemento.

- **A presenza dos servizos sociais nos programas electorais das opcións que concorren ás Eleccións Autonómicas do 2005.** Directamente relacionado cos puntos anteriores, é posible observar como nos programas electorais das opcións que resultaron de goberno como consecuencia das eleccións autonómicas do ano 2005, se fai unha especial mención tanto á importancia dos servizos sociais locais, como á necesidade e ás propostas para proceder á súa reorganización e pulo.

  Con respecto ó programa do Partido Populares medidas relacionadas cos servizos sociais enmárcanse dentro do apartado denominado *"Medrando en calidade de vida"* [5] onde se recollen medidas como o incremento no número de prazas nas garderías e a construción de novas garderías en polígonos industriais, ou dentro do apartado adicado á formación e emprego propoñendo a ampliación dos Puntos de Atención á Infancia como estratexia para a mellora da conciliación da vida familiar e laboral das familias do contorno rural e dos concellos con menos número de habitantes. Con respecto á atención ás persoas maiores, o programa electoral do Partido Popular propón un impulso á construción de centros de día de ámbito municipal, así como de novas residencias.

  No caso do PSdG-PSOE, no apartado correspondente ás "*Políticas Sociais no centro da acción do Goberno – O benestar que queremos"* [6], asúmese a preocupación básica exposta pola FEGAMP sobre a insuficiencia orzamentaria dos servizos sociais municipais, propoñendo o programa o "*establecemento dun novo marco de relacións entre Concellos, Deputacións e Administración Autonómica artellando as diferentes competencias en función do interese das persoas e do seu benestar",* ou *"un incremento*

[4] Pacto Local. Pax. 5.
[5] O noso compromiso con Galicia. Programa electoral: 99 – 117.
[6] Programa electoral do PSdG-PSOE: 221 – 258.

dos orzamentos das políticas sociais". Xa con maior profundidade, ó longo do programa incídese na posibilidade de creación dunha *"rede municipal de servizos sociais optimizándose a xestión deste servizo público e aproveitando as sinerxias das boas prácticas levadas a cabo dende os concellos"*, ademais de promover a creación dun "*Órgano mixto cos Concellos, que terá por obxecto deseñar, impulsar e avaliar os programas sociais nos territorios"* . Así mesmo, tamén é posible observar medidas relacionadas co incremento do número e das prazas das escolas infantís, incremento do número de centros de día, o establecemento de formas de atención ás persoas maiores como o servizo de comidas a domicilio, ou a promulgación dunha nova lei de servizos sociais.

No tocante ó BNG, as políticas de servizos sociais tamén ocupan un lugar salientable no programa electoral, integrándose dentro do bloque correspondente ó Benestar Social, primeiro bloque sectorial dentro do programa[7]. Así, despois de facer referencia ó *raquitismo* orzamentario de boa parte dos concellos galegos, asumindo o argumentario da FEGAMP, e realizando unha diagnose da situación mediante conceptos como "*falta de planificación", "descoordenación", "desequilibrio", "política anti-social"* ou *"carencias nos ratios de cobertura",* o BNG ten como obxectivos (I) incrementa-los recursos públicos destinados a políticas sociais, (II) impulsa-la coordinación efectiva cun modelo baseado na planificación, e (III) promover unha dotación de recursos equilibrada en toda Galicia. Como medidas para chegar a estes obxectivos, o BNG propón (I) a unificación das competencias autonómicas en servizos sociais nunha única consellería, (II) establecer mecanismos que permitan a coordinación interdepartamental e interinstitucional, (III) impulsar a reforma da Lei de Servizos Sociais, ou (IV) apoiar o incremento do persoal que os concellos destinan ós servizos sociais.

Como se pode observar neste breve panorámica dos programas electorais, a presenza dos servizos sociais atópase de xeito importante en todos eles, matizándose en función da opción política o contido das propostas, que van dende o continuísmo incremental das medidas xa desenvolvidas, ata a promulgación de nova normativa e a revisión completa do sistema institucional de prestación de servizos sociais a nivel local.

- **A expansión dos orzamentos públicos.** Ó longo dos primeiros anos do século XXI deuse unha importante expansión dos orzamentos públicos en Galicia, froito da situación económica xeral pola que estaba a atravesar o conxunto de España e a Unión Europea. Como consecuencia desta fase expansiva, medraron os programas nas diferentes políticas públicas, aspecto este que incide na aprobación nas Cortes do Estado no mes de decembro do 2006 da Lei 39/2006 de promoción da autonomía persoal e atención ás persoas en situación de dependencia que, aínda sendo posterior á creación do Consorcio e á súa posta en funcionamento inicial, marca un fito no tocante á importancia dos servizos sociais, á súa repercusión na axenda tanto pública como mediática, e ó volume de recursos destinados a esta política nun marco de expansión orzamentaria que duraría ata o inicio da crise económica nos anos 2008 – 2009. Á lei da dependencia tamén se lle pode sumar a iniciativa do Plan Educa 3 do Goberno do Estado polo que, a partir do ano 2008, se destinan recursos á construción, rehabilitación, adecuación e ampliación de instalacións para albergar escolas infantís.

[7] Programa de Goberno das Eleccións á Xunta de Galiza, xuño 2005: 28 – 31.

Para ilustrar este marco de expansión orzamentaria, só é preciso toma-los datos oficiais de evolución do orzamento da Comunidade Autónoma de Galicia, en créditos vixentes a 31 de decembro dos anos 2003 – 2013. Así, partindo do ano 2003 no que o orzamento final da Comunidade Autónoma ascendía a 8,3 miles de millóns de euros, chégase a unha cifra máxima de 13,15 miles de millóns no ano 2009, para proceder á súa diminución ata os 10,24 miles de millóns no 2013 despois duns anos (2010 – 2013) estables ó redor dos 10,2 – 10,5. É dicir, o orzamento da Xunta de Galicia medra entre 2003 – 2009 en ó redor de 5 mil millóns de euros, en tanto que entre o 2009 e o 2013 contráese en preto de 3 mil millóns. Como se pode observar, a situación para a expansión dos programas públicos é apoiada por un incremento orzamentario sostido no tempo ata o ano 2010.

- **O nivel de prestación nos servizos sociais locais.** Segundo se desenvolverá ó longo da investigación, a distribución competencial dos servizos sociais atendendo á lexislación vixente en Galicia marca que, se ben é competencia exclusiva autonómica polo Estatuto de Autonomía, esta é compartida cos concellos segundo o artigo 25.2.k da Lei de Bases de Réxime Local 7/1985 e segundo o artigo 80.2.k da Lei 5/1997 de Administración Local de Galicia, que marcan como competencias municipais as relacionadas coa prestación de servizos sociais.

  No tocante ós servizos de referencia para o Consorcio, a lei de 4/1993 de Servizos Sociais de Galicia marca que os entes locais son competentes en materia de *"creación e xestión dos servizos especializados de ámbito local"* (dentro dos que están as escolas infantís e os centros de atención ás persoas maiores, segundo os art. 12 e ss.) recoñecida polo art. 21.k que trata das competencias dos Concellos, en tanto que ó goberno autonómico resérvalle competencias relacionadas coa planificación, homologación, asesoramento ou estudo (art. 26). É dicir, estase perante unha política de *"confluencia multinivel interna"* (Gomà e Subirats 1998:392) na que tanto o Estado, a Comunidade Autónoma e a Administración Local teñen o seu rol, e o nivel de calidade na prestación dos servizos públicos depende do establecemento de medidas de coordinación e colaboración activa entre as tres administracións.

  Este contexto normativo sobre o que se asenta a competencia de servizos sociais en Galicia, así como a utilización dos mecanismos de coordinación entre as diferentes administracións que, segundo declaracións do Vicepresidente da Igualdade e do Benestar da Xunta de Galicia no ano 2006 caracterizábase por *"Ata o de agora os concellos pedían e a Xunta, ou daba ou non, co que existía unha relación clientelista"* [8] marca unha limitada expansión dos servizos, aspecto este lembrado constantemente ó longo dos primeiros anos de vida do Consorcio no que, por exemplo, con respecto ós servizos de educación infantil, se indica que as recomendacións da Unión Europea supoñen un 33% de prazas públicas sobre o total de nenos/as de 0 – 3 anos, en tanto no ano 2006 en Galicia se chegaba ó 11%[9]. En todo caso, a percepción habitual presente nos medios de comunicación é a existencia dun desaxuste entre a demanda e a oferta de prazas públicas para a educación infantil de 0 – 3 anos, sendo habituais titulares nos que se inclúen

[8] Véxase *http://www.lavozdegalicia.es/pontevedra/2006/06/09/0003_4846690.htm* consultada en decembro 2015.

[9] Véxase http://www.abc.es/hemeroteca/historico-23-09-2008/abc/Galicia/a-rede-de-galescolas-contara-con-85-centros-e-6000-prazas-a-finais-deste-ano_81162329671.html# consultada en decembro 2015.

conceptos como "*odisea*"[10], "*escaseza, deixar fora*"[11], ou "*quedar sen praza*"[12] tanto nos anos previos á creación do Consorcio, como nos anos posteriores á súa posta en funcionamento.

- **A presenza de modelos de referencia. O consorcio Haurreskolak do País Vasco.** O 21 de novembro do 2003, o Goberno Autónomo do País Vasco e a Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) asinan un protocolo de colaboración polo que se instrumentaliza un sistema de colaboración entre o Departamento de Educación, Universidades e Investigación e a Asociación de Municipios Vascos, en beneficio do establecemento das condicións máis convenientes para a xestión integral das escolas infantís e a atención educativa e asistencial a menores de tres anos nos concellos vascos. Este protocolo dá continuidade á creación do Consorcio Haurreskolak realizada polo Consello de Goberno da Comunidade Autónoma do País Vasco en 29 de Xullo do 2003 e publicada na Resolución 16/2003 de 20 de Outubro, co que se establece un deseño institucional que artella a colaboración entre comunidade autónoma e entes locais para a prestación dos servizos de educación infantil.

  O exemplo do Consorcio Haurreskolak a nivel institucional é un referente para a creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, se ben o exemplo galego asume dende o seu inicio a xestión das políticas relacionadas cos centros de atención ás persoas maiores, plans de igualdade ou inclusión social, temas estes nos que a institución vasca non entra.

  Neste sentido, aínda que o deseño do Consorcio Galego é orixinal, obsérvase a influencia do caso vasco no relativo a elementos tales como os protocolos de colaboración a asinar cos Concellos, os Estatutos do propio Consorcio Haurreskolak, así como outros aspectos como poden ser a énfase na prestación de servizos en zonas rurais como mecanismo de reequilibrio territorial, ou o deseño das escolas dende perspectivas tanto educativas para os nenos/as, como de apoio ás familias en termos de servizos de conciliación.

Estas e outras características do contexto no que se crea o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, que determinan a existencia dunha oportunidade para o desenvolvemento de novos arranxos institucionais e substantivos nas políticas sociais, serán analizadas con maior profundidade ó longo da investigación, de tal xeito que se poida observar como influíron no nacemento e desenvolvemento da institución, así como no posicionamento dos diferentes actores con respecto ó proceso que se estaba a levar a cabo.

A perspectiva da análise de políticas públicas a utilizar para a elaboración do traballo será a que marque o contido das preguntas básicas da investigación que percorrerán transversalmente a totalidade das etapas do ciclo da política pública presentes en Subirats e outros (2008), inquirindo sobre o rol da *policy network* e os equilibrios presentes na mesma nestas diferentes etapas, así como nos seus fitos e produtos intermedios máis salientables.

[10] http://www.elcorreogallego.es/galicia/educacion/ecg/odisea-buscar-guarderia/idEdicion-2006-05-15/idNoticia-44899/ consultada en decembro 2015,

[11] http://www.lavozdegalicia.es/vigo/2008/05/16/0003_6821823.htm consultada en decembro 2015.

[12] http://www.elcorreogallego.es/santiago/ecg/cien-ninos-quedan-plaza-guarderia-santiago/idEdicion-2007-06-12/idNoticia-176513/ consultada en decembro 2015.

Estes elementos configuradores do contexto son básicos para a elaboración das preguntas básicas para a investigación, entendidas como *"el paso fundacional de la investigación"* segundo Aldeguer (2015:25) que son as seguintes:

1. Cal é a situación na prestación dos servizos relacionados coas escolas infantís a nivel municipal, sobre todo en termos de percepción pública, nos anos inmediatamente anteriores á celebración das eleccións autonómicas no 2005?
2. Como se recolle esta percepción pública polas diferentes administracións públicas competentes na materia?
3. Como se define, polas diferentes administracións públicas competentes na materia, o problema percibido relacionado coa provisión de prazas públicas de escolas infantís previas ó 2005, principalmente?
4. Como definen os actores políticos a nivel autonómico e local o problema percibido relacionado coa provisión de prazas públicas de escolas infantís previas ó 2005, principalmente?
5. Cal é hipótese causal e hipótese de intervención da política pública definida na VII lexislatura e cales son os seus principais fitos previstos?
6. Cal é a posición dos actores da *policy network* con respecto ó modelo de política pública da VII lexislatura e ó seu rendemento institucional?
7. Cal é a definición do problema público, hipótese causal e hipótese de intervención na VIII e IX lexislaturas e como se desenvolven as diferentes etapas da política pública na VIII e IX lexislaturas? Cales son as reaccións da *policy network*?
8. Cal é a definición do problema público, hipótese causal e hipótese de intervención na X lexislatura e como se desenvolven as diferentes etapas da política pública na X lexislatura? Cales son as reaccións da *policy network?*
9. Cal é a incidencia da análise do rendemento institucional da política pública da VII lexislatura nas *viraxes* observadas e na institucionalización da mesma?
10. Cal é o *policy style* dominante nas políticas sociais ó longo do período analizado? Considérase que outras areas políticas inflúen no *policy style* das políticas sociais?

Con estas preguntas básicas, preténdese dar luz ás seguintes secuencias da política pública presentes en Subirats e outros (2008)

- Etapa 1: **Inclusión na Axenda**. Preguntas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8.
- Etapa 2: **Decisión – Programación da política**. Preguntas 5, 6, 7 e 8.
- Etapa 3: **Implementación**. Preguntas 5, 6, 7 e 8.
- Etapa 4: **Avaliación.** Pregunta 9.

Ademais, a pregunta 10 adicarase ó estudo do *policy style* presente nas interaccións entre os actores, considerando este elemento básico para responder de xeito integral á investigación.

Como se pode comprobar, farase especial fincapé nos servizos relacionados coas escolas infantís, xa que este é o centro inicialmente deseñado de actividades do Consorcio, aínda que se amplía xa dende un primeiro intre ós Centros de Atención ás Persoas Maiores (centros de día). De tódolos xeitos, aínda que tamén se atenderá ó deseño e xestión da Rede Galega de Centros de Atención ás Persoas Maiores ó longo da investigación, é a Rede Galega de Escolas Infantís a que mobiliza unha maior cantidade de recursos, tanto en termos operativos como en

termos de posicionamento dos diferentes actores, aspecto este básico para responder ás últimas preguntas da investigación.

Os elementos configuradores do contexto e as preguntas da investigación son básicos para a elaboración da hipótese da investigación, que é a seguinte:

A creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar por parte da Vicepresidencia da Xunta de Galicia e a FEGAMP no ano 2006 é unha decisión non incremental con respecto á política pública de servizos sociais que supón un novo enfoque das regras institucionais e, polo tanto, unha recomposición do mapa e dos posicionamentos dos actores na devandita política entendida en termos multinivel.

Esta recomposición leva á reacción dos principais actores políticos e institucionais ó longo da VII lexislatura e seguintes, de tal xeito que, independentemente do rendemento institucional do ente creado, se formule un cuestionamento sobre a existencia do propio Consorcio que, en función das capacidades de mobilización de recursos dos actores, levará dende a decisión da disolución na VIII lexislatura, ata a definitiva consolidación e estabilidade do ente na X.

Como se pode comprobar, na hipótese téñense en conta dende os aspectos relacionados co contexto das políticas sociais ós que se fixo referencia con anterioridade, ata as posturas dos actores tanto gobernamentais como non gobernamentais, considerándose básico para a verificación desta hipótese a análise deste último factor como elemento central para que o Consorcio pasara de ser unha institución coordinadora e encargada da xestión de servizos sociais locais, a se-lo centro de diferentes polémicas que o sitúan na axenda política co obxectivo da súa disolución. É dicir, o Consorcio non acadou o éxito no seu proceso de institucionalización (Parrado, 2015) a pesar de que se atopa integrado pola maior parte de Concellos de Galicia, senón que segundo transcorre a VII lexislatura se ve identificado como expoñente das políticas da parte do goberno autonómico encabezada polo BNG e, polo tanto, susceptible de disolución en función dos resultados electorais subseguintes.

Esta concepción non neutra da institución é posible albiscala en numerosas declaracións públicas de diferentes responsables políticos do Partido Popular, principal actor político que se amosa contrario á institución que, dende o ano 2007[13], deixa claro a non idoneidade da institución como órgano de colaboración entre Xunta de Galicia e Concellos. Neste sentido, numerosas notas de prensa do Grupo Parlamentario Popular no Parlamento de Galicia amosan unha postura contraria á institución, adiantando así o seu posicionamento como actor e as *viraxes* posteriores do ente, cualificándoo, por exemplo, como *"axencia de colocación de militantes do BNG"*[14] que tería o obxectivo de *"facer un lavado de cerebro desde a máis tenra infancia, ós tres meses, cando os cativos ingresan nas garderías públicas, ata os centros que prestan atención á terceira idade, onde os maiores serán convenientemente aleccionados para que voten ó nacionalismo"*[15].

[13] O inicio da posición belixerante do PP contra o Consorcio e as súas razóns poden ser albiscadas na intervención de Marta Rodríguez Arias(min 49 e seguintes) e resposta de Antón Losada (1h e 09 min e seguintes) na Comisión 5ª de Sanidade, Política Social e Emprego o 15 de Febreiro do 2007 na comparecencia de Antón Losada como Secretario Xeral de Relacións Institucionais sobre o desenvolvemento do Consorcio.

[14] Nota de prensa da oficina do Grupo Parlamentario do PP emitida o 2 de Novembro do 2007.

[15] Nota de prensa da oficina do Grupo Parlamentario do PP emitida o 15 de Novembro do 2007

A hipótese de traballo formulada defende a visión que dende a análise de políticas públicas se ten sobre as *policy network* entendidas como *"…construciones analíticas que incluye a todos los sujetos públicos o privados que toman decisiones sobre el uso de los recursos comunes con respecto a un determinado problema",* de tal xeito que *"su estructura y sus interacciones influencian el rendimiento, es decir, la calidad de la política aplicada y la efectividad de la implementación"* (Subirats, 1992:119).

Así, como se demostrará ó longo da investigación, a confrontación entre os actores que tivo lugar con respecto ó Consorcio determinou as *viraxes* do ente que, unha vez celebradas eleccións autonómicas no 2009, supoñen: (I) a disolución formal do mesmo en Asemblea celebrada o 2 de xullo do 2010 na que se decide que *"unha vez aprobados os estatutos da Axencia por decreto da Xunta de Galicia, teña lugar a disolución do Consorcio consonte se establece nos seus estatutos"*[16]; (II) a decisión do traspaso da xestión dos centros consorciados á Axencia Galega de Servizos Sociais; e (III) as posturas da FEGAMP e da Consellería de Política Social no ano 2016 e a decisión *final* de mantemento do Consorcio.

Esta visión da importancia básica da *policy network* aplicada polo modelo de referencia da análise de políticas públicas, defenderase tanto para estuda-la disolución do Consorcio como para a análise da propia creación do mesmo xa que, como se indicou con anterioridade, esta procede dunha *policy window* na que a existencia de factores de contexto estabiliza as correntes de problemas, solucións, actores e decisións que flúen entre sociedade e goberno seguindo a Aguilar Villanueva (2000d).

Seguindo coa *policy network,* básica á hora de interpreta-lo proceso de deseño, creación e desenvolvemento do Consorcio como ente central das políticas sociais multinivel dende a VII lexislatura, estudarase o seu rol, así como os equilibrios presentes na política ó longo de tódalas fases dunha política pública, para o cal se seguirán os esquemas de interpretación do ciclo das políticas en fases presentes dende, por exemplo, Laswell (1971), Lindblom (1991), Dye (1992), Meny e Thoenig (1992), Subirats (1992), Dunn (1994) ata Subirats e outros (2008), se ben se tomará como modelo de investigación este último.

Unha vez definidas as preguntas básicas da investigación, e apuntada a hipótese, así como definido o obxecto da investigación, é preciso proceder á definición do obxectivo xeral da investigación, e dos seus obxectivos específicos:

O obxectivo xeral da investigación é a análise do proceso de deseño, creación e evolución do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como ente que representa a modificación das regras institucionais das políticas sociais multinivel galegas, a través da análise de políticas públicas, estudando as interaccións entre os actores, a súa capacidade de mobilización de recursos e a modificación das regras institucionais como elementos clave para comprender o proceso de institucionalización do ente.

A inclusión do concepto análise responde a Subirats e outros (2008: 240 - 241) que afirman que unha perspectiva analítica *(knowledge of public policy)* ten a finalidade de comprender, explicar e anticipar os diferentes produtos intermedios presentes en cada unha

[16] Véxase http://www.xunta.es/hemeroteca/-/nova/005225/asamblea-consorcio-galego-servizos-igualdade-benestar-aproba-sua-integracion consultada en decembro 2015.

das fases da política pública entendidos estes como variables dependentes individuais, interrelacionadas entre si e integradas dentro do que é o proceso xeral de deseño, creación e evolución da política pública, que é asumida como variable dependente a explicar.

Neste sentido, as variables independentes ou explicativas, serán as seguintes:

- **Os actores e as interaccións.** Aspecto para o cal será preciso proceder á definición dos mesmos, que se integrarán dentro da *policy network*, así como os recursos e as posturas que sosteñen cada un destes actores en cada fase da política, e en cada un dos produtos intermedios presentes en cada fase da política.
- **Os recursos.** Identificaranse os recursos que cada un dos actores utilizan para tratar de acadar a mellora das súas posicións, atendendo á clasificación de recursos e ós procesos de xestión dos mesmos expostos en Subirats e outros (2008) .
- **As regras institucionais.** A análise do marco institucional no cal teñen lugar as interaccións entre os actores é básico para observa-la evolución dos mesmos e a influencia na variable dependente. Estudarase este marco dende o punto de vista neo-institucional, no que actores e institucións se inflúen reciprocamente, tendo en conta a xerarquía normativa a aplicar en contornas multinivel, para o que se seguirá a Ostrom (2013), que entende as devanditas regras institucionais como as regras que un conxunto de actores desenvolve e aplica para organizar actividades repetitivas que producen resultados (previsibles na medida do posible) que concernen a estes actores e potencialmente a outros.

A análise destes elementos levará á obtención dunha serie de resultados agardados polos que, nun primeiro lugar, se pretende confirma-la hipótese pola cal as interaccións entre os diferentes actores da *policy network* e o seu *policy style* supuxeron as diferentes *viraxes* do Consorcio entendido como ente central das políticas sociais multinivel, de tal xeito que o contido e calidade destas interaccións non só determinan as medidas a implementar, senón que determinan a viabilidade e sustentabilidade no tempo do ente que as implementa, é dicir, a súa institucionalización.

Nun segundo termo, tentarase ve-las diferentes respostas presentes por parte dos diferentes actores na fase de xurdimento e percepción dos problemas, de tal xeito que poidamos identifica-las diferentes historias causais deseñadas por cada actor para explica-la realidade social, en tanto que se poderá comprobar mediante o xogo dos actores como se xesta a hipótese causal á que dá resposta o Consorcio como solución. Isto supón o estudo dos elementos constitutivos do problema, de como se percibe socialmente e polos actores, así como da conceptualización do mesmo para dar lugar a unha solución por parte de cada actor.

Nun terceiro termo, agárdase amosa-lo proceso polo cal o deseño da institución do Consorcio toma pulo na axenda gobernamental da VII lexislatura, o que supón unha evolución en importancia das políticas sociais dentro do goberno autonómico, xa que pasan de estar englobadas a nivel de Consellería, a se-lo centro da Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar e, dentro desta, o Consorcio como elemento central. Neste sentido, tentarase vencellar este pulo coa visibilidade da acción gobernamental da Vicepresidencia, elemento a ter en conta nun goberno de coalición.

Con respecto á formulación da política substantiva, estudarase o proceso de deseño e implementación dos seus principais programas, así como a posición dos actores máis salientables na *policy network* con respecto a estes, identificando os elementos de debate máis importantes e o percorrido destes ó longo do proceso de desenvolvemento do Consorcio. Así, estudaranse os posicionamentos dos actores sobre as diferentes fases da política no período a analizar, entendidos estes posicionamentos como centrais para a explicación das *viraxes* da política.

A efectos de resumo, amósase en cadro a relación entre as preguntas da investigación, os resultados agardados, as diferentes fases do ciclo das políticas públicas que serán utilizadas ó longo do traballo, así como a metodoloxía a utilizar para cubri-los diferentes elementos.

Táboa 1: Resumo da relación entre preguntas, respostas, etapas do ciclo das políticas e metodoloxía.

Preguntas da investigación	Etapa do ciclo	Respostas agardadas	Metodoloxía
Cal é a **situación na prestación dos servizos** relacionados coas escolas infantís a nivel municipal, sobre todo en termos de **percepción pública**, nos anos inmediatamente anteriores á celebración das eleccións autonómicas no ano 2005?	Etapa de **inclusión na Axenda**.	Confirmación da situación de debilidade da oferta dos servizos sociais locais públicos, nomeadamente de escolas infantís, así como da repercusión nos medios de comunicación da carencia de prazas.	Revisión de bibliografía especializada. Revisión de medios de comunicación. Realización de entrevistas a actores clave.
Como se recolle esta **percepción pública**, de existir, polas **diferentes administracións públicas competentes** na materia?	Etapa de **inclusión na Axenda**.	Confirmación da situación de debilidade da oferta municipal.	Revisión de bibliografía especializada. Revisión de documentación municipal. Revisión de medios de comunicación. Realización de entrevistas a actores clave.
Como se **define, polas diferentes administracións públicas competentes na materia, o problema percibido** relacionado coa provisión de prazas públicas de escolas infantís previas ó 2005, principalmente?	Etapa de **inclusión na Axenda**.	Confirmación da debilidade na prestación de servizos locais. Identificación das diferentes historias causais. Confirmación da debilidade do sistema de relación multinivel baseado nas convocatorias de liñas de apoio autonómicas.	Revisión de bibliografía especializada. Revisión de lexislación. Revisión de medios de comunicación. Realización de entrevistas a actores clave.
Como **definen os actores políticos a nivel autonómico**	Etapa de **inclusión na**	Identificación das diferentes historias	Revisión de bibliografía especializada.

Preguntas da investigación	Etapa do ciclo	Respostas agardadas	Metodoloxía
e local o problema percibido relacionado coa provisión de prazas públicas de escolas infantís previas ó 2005, principalmente?	**Axenda**.	causais e diferentes definicións do problema que levan á formulación de diferentes hipóteses de intervención.	Revisión de programas electorais. Revisión de medios de comunicación. Realización de entrevistas a actores clave.
Cal é **hipótese causal e hipótese de intervención** da política pública definida na VII lexislatura e cales son os seus **principais fitos previstos?**	Etapa de **inclusión na Axenda**. Etapa de **Decisión - Programación** Etapa de **Implementación.**	Determinación da hipótese causal para a creación do Consorcio. Confirmación da trazabilidade do novo modelo de política social da VII lexislatura en relación á hipótese causal previa e ás restantes etapas do ciclo da política posteriores.	Revisión de bibliografía especializada. Revisión de lexislación. Revisión de actos intermedios legais, plans, orzamentos… Realización de entrevistas a actores clave.
Cal é a **posición dos actores da *policy network*** con respecto ó modelo de política pública da VII lexislatura e ó seu rendemento institucional?	Etapa de **inclusión na Axenda**. Etapa de **Decisión - Programación** Etapa de **Implementación.**	Obtención dos roles representados por cada actor da ***network*** no seo da política.	Revisión de bibliografía especializada. Revisión de lexislación. Revisión de medios de comunicación. Realización de entrevistas a actores clave.
Cal é a **definición do problema público, hipótese causal e hipótese de intervención** na VIII e IX lexislaturas e como se desenvolven as diferentes etapas da política pública na VIII e IX lexislaturas? Cales son as reaccións da **policy network**?	Etapa de **inclusión na Axenda**. Etapa de **Decisión - Programación** Etapa de **Implementación.**	Determinación da hipótese causal para o modelo de política social das VIII e IX lexislaturas. Confirmación da trazabilidade do novo modelo de política social proposto en relación á hipótese causal previa e ás restantes etapas do ciclo da política posteriores.	Revisión de bibliografía especializada. Revisión de lexislación. Revisión de medios de comunicación. Revisión de actos intermedios legais, plans, orzamentos… Realización de entrevistas a actores clave.
Cal é a **definición do problema público, hipótese causal e hipótese de intervención** na X lexislatura e como se desenvolven as	Etapa de **inclusión na Axenda**. Etapa de	Determinación da hipótese causal para o modelo de política social da X lexislatura.	Revisión de bibliografía especializada. Revisión de lexislación.

Preguntas da investigación	Etapa do ciclo	Respostas agardadas	Metodoloxía
diferentes etapas da política pública na X lexislatura? Cales son as reaccións da **policy network**?	**Decisión - Programación** Etapa de **Implementación.**	Confirmación da trazabilidade do novo modelo de política social proposto en relación á hipótese causal previa e ás restantes etapas do ciclo da política posteriores.	Revisión de medios de comunicación. Revisión de actos intermedios legais, plans, orzamentos… Realización de entrevistas a actores clave.
Cal é a incidencia da **análise do rendemento institucional** da política pública da VII lexislatura nas *viraxes* observadas e na institucionalización da mesma?	Etapa de **Avaliación.**	Establecemento da relación de causalidade entre o rendemento institucional, o rol dos actores da ***network*** e as viraxes da política pública.	Revisión de bibliografía especializada. Revisión de lexislación. Revisión de actos intermedios legais, plans, orzamentos… Realización de entrevistas a actores clave.
Cal é o **policy style** dominante nas políticas sociais ó longo do período analizado? Considérase que outras areas políticas inflúen no **policy style** das políticas sociais?	Elementos transversais ó modelo: Actores e recursos.	Confirmación da incidencia do ***policy style*** e das súas causas nas *viraxes* da política pública.	Revisión de medios de comunicación. Realización de entrevistas a actores clave.

Fonte: Elaboración propia.

Como se pode comprobar, as diferentes preguntas a realizar enmarcan a totalidade das fases do ciclo de políticas públicas, dando tamén resposta ós diferentes produtos intermedios destas fases seguindo o modelo de análise de Subirats e outros (2008). Con respecto ás respostas agardadas, de se cumpriren as previsións, faise fincapé na existencia de diverxencias de fondo dos diferentes actores con respecto tanto á implementación dos programas de actuación do Consorcio como á propia figura do Consorcio, que é máis posta en dúbida canto máis se aproxima o remate das VII lexislatura. Estas diferentes posturas dos actores serán expostas tanto para aqueles actores con alcance autonómico, como para aqueles con alcance local, aspecto territorial que achega un matiz diferente á verticalidade inicialmente percibida nos actores políticos pero que é inherente á realidade multinivel das políticas sociais.

2.3 A METODOLOXÍA A SEGUIR NA INVESTIGACIÓN. O ESTUDO DE CASO.

Para dar resposta a este traballo serán utilizados diferentes métodos de achegamento e tratamento da información. Así, realizarase unha fonda procura en fontes bibliográficas

especializadas, tanto no que corresponde ó desenvolvemento conceptual relacionado coa análise de políticas públicas, como no que corresponde ó aspecto específico dos diferentes programas implementados dende o Consorcio. Neste sentido, ademais da literatura científica propia da análise de políticas públicas ou do enfoque do neo-institucionalismo, estudaranse materiais como anuarios, memorias, plans, proxectos ou programas oficiais relacionados cos programas de referencia, tales como son a Rede Galega de Escolas Infantís e a Rede Galega de Centros de Atención ás Persoas Maiores, así como sobre os servizos previos existentes a nivel local e a nivel autonómico. Deste xeito, será posible ir compoñendo unha diagnose da situación de partida pre-Consorcio, sempre enmarcada dentro do contexto do desenvolvemento das políticas sociais en Galicia e no Estado atendendo ás formas institucionais utilizadas polas diferentes administracións públicas competentes na materia para proceder á prestación dos servizos públicos de referencia.

Ademais desta literatura especializada, unha das fontes de información máis rica será a relacionada cos medios de comunicación, tanto estatais como autonómicos e locais, xa que na realidade comunicativa diaria pódese observa-la riqueza das posicións dos diferentes actores, así como a existencia dos mesmos, de tal xeito que sexa posible ir compoñendo un primeiro mapa destes.

Os medios de comunicación, sempre contemplados de xeito plural atendendo ás súas propias liñas editoriais, tamén achegan información sobre a percepción social das problemáticas, sobre todo a nivel local, aspecto este relevante á hora de determina-la existencia de *asuntos, issues e problemas públicos*. É preciso indicar que en numerosas ocasións os medios de comunicación refírense a notas procedentes dos gabinetes de prensa de organizacións ou partidos políticos. Este medio tamén é valioso á hora de pondera-las percepcións, posicións e actitudes dos actores con respecto ás diferentes problemáticas, así como outro tipo de fontes onde estas opinións poidan vir reflectidas, tanto peneiradas polo traballo do xornalista, como sen peneirar. Este é o caso de recursos como os Diarios de Sesións do Parlamento de Galicia ou actas dos Plenos Municipais, nos que é posible albisca-lo posicionamento e o intercambio de argumentos entre actores políticos sen ningún tipo de tratamento da información nin de intermediación xornalística.

Outra fonte de información é a propia dos actos oficiais, é dicir, o Diario Oficial de Galicia, o Boletín Oficial do Estado, ou outro tipo de Boletíns ou taboleiros públicos nos que sexa obrigatorio a publicación de actos administrativos que achegarán información sobre a evolución das actuacións das institucións, dos recursos empregados ou, de existiren, de elementos de carácter máis intanxible como valores, misión ou obxectivos dos programas a implementar. Así, as fontes oficiais serán constantemente utilizadas no desenvolvemento da investigación, incluíndo dentro do concepto de fonte oficial as notas de prensa propias de actos públicos nas que é posible atopar información de valor.

Por último, é preciso facer referencia ó rol dos informantes clave. Da elaboración do mapa de actores integrados na *policy network* extraeranse aquelas persoas que, por especialidade ou por posición orgánica dentro do actor, tiveron especial coñecemento sobre a materia e que, polo tanto, a súa visión será importante á hora tanto de achegar información, como de proceder á interpretación da mesma mediante opinións ou valoracións. O achegamento ós informantes clave será realizado mediante a técnica da entrevista semi-estruturada en profundidade, das que se incorporará o guión básico en anexo, así como a relación de persoas

finalmente entrevistadas no marco da investigación. Neste sentido, seguindo a Dente e Subirats (2014:307), é preciso indicar que a entrevista non procura unicamente información obxectiva, senón a comprensión de obxectivos e percepcións, así como as diferentes miradas que teñen os actores sobre o proceso e as súas diferentes dimensións. Ademais, as entrevistas son utilizadas para testa-la veracidade da información procedente da análise bibliográfica ou dos medios de comunicación, tentando superar *"posibles discrepancias cognitivas"* dos actores.

Completarase este proceso coa realización de diferentes achegamentos a persoal docente especializado na análise de políticas públicas que, conxuntamente coa dirección da investigación, poderán revisar, achegar e mellora-la investigación, de tal xeito que cumpra coas expectativas dunha investigación da Universidade de Santiago de Compostela.

A integralidade das fontes de información mencionadas terán sentido dentro da presente investigación dende dous planos diferentes. En primeiro lugar, para a realización dos traballos de contextualización tanto conceptual como da política pública de referencia a nivel Galicia e Estado, procedendo á comparación da evolución desta política pública atendendo á súa realidade competencial, así como para determinar unha situación previa (ou pre-Consorcio) sobre o estado da política en Galicia. En segundo lugar, a utilización destas fontes de información terá como sentido alimentar o estudo de caso centrado no Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar e, polo tanto, dar sustento ás respostas ás preguntas da investigación e á propia hipótese. Así, unha parte esencial da presente investigación ten como metodoloxía de referencia a utilización do método do estudo de caso.

Para Font (1999) o estudo de caso é unha metodoloxía que, no tocante á análise de políticas públicas, achega información relevante sobre como se artellan as actuacións da política pública, como é o funcionamento real da política sobre o terreo e cales son os intereses en xogo e a súa lóxica de interacción. Para isto, o estudo de caso analiza o curso da acción, a natureza dos conflitos e os incentivos para negociar que teñen os actores, así como as variables que favorecen a adopción das medidas máis salientables da política pública.

Aldeguer (2015) afirma que o estudo de caso:

> …permite al investigador describir, explicar o interpretar un caso con total detalle, debido a la posibilidad logística de acceder a una gran cantidad de datos sobre los atributos, variables e indicadores…(…) Un caso es un objeto de estudio con las fronteras más o menos claras que se analiza en su contexto y que se considera relevante bien sea para comprobar, ilustrar o construir una teoría o una parte de ella, bien sea por su valor intrínseco. Aldeguer (2015:52)

O estudo de caso ten como obxectivo *"evidenciar una o más proposiciones teóricas que aparecen como persuasivas a nivel argumentativo y cuya validez queda reforzada por la evidencia empírica recogida"* (Dente e Subirats, 2014:285).

Os estudos de caso toman o resultado da política pública como variable dependente, polo que non só ilustran como determinadas actuacións públicas reproducen esquemas de decisión xerais, senón que analizan e explican as condicións do sistema político que favorecen ou non a adopción de medidas no seo da política pública de referencia.

Dente e Subirats (2014:275) indican que "*como estrategia de investigación, las características del case study consisten en tratar de examinar un fenómeno contemporáneo*

en su contexto real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente diferenciables" . Neste caso, o conxunto de obxectivos a formular nun estudo de caso sobre as decisións de *policy* deben explicar:

- A cadea causal a través da que se produciron os resultados, incluíndo decisións e non decisións de *policy.*
- As características específicas do proceso cruciais para determinar os resultados que poden ser interesantes no *policy making.*

Así, os estudos de caso, segundo Aldeguer (2015:53) permiten ó investigador (I) *"ilustrar una idea, permitiendo generar o poner a prueba una determinada hipótesis",* (II) analizar e explicar un proceso evolutivo estudando o comportamento das variables e a relación existente entre elas; (III) "*explorar cuestiones novedosas mediante un caso limitado*; e (IV) "*plantear cuestiones provocativas, generando propuestas teóricas alternativas mediante la formulación de hipótesis…".*

Incidindo na aproximación de Dente e Subirats (2014), estes mencionan a conveniencia de que para o estudo de caso deban ser escollidos acontecementos que sexan:

> …únicos, raros es particularmente importante. (…) el éxito en la adopción de opciones no incrementales es ya de por sí algo raro y esta es una razón más para considerar la estrategia del case study particularmente adecuada para los fenómenos de los que aquí queremos ocuparnos. (Dente e Subirats, 2014:276).

Font (1999) toma como referencia o marco teórico para a análise de estudos de caso elaborado por Dente, Fareri e Ligteringen (1988) no que se examinan os procesos decisorios sobre a base da reconstrución dos feitos, a caracterización dos actores e identificación das interaccións, e a formulación de liñas interpretativas sobre os factores de éxito ou fracaso da política. Con base na análise destes elementos, identifícanse os seguintes aspectos básicos para a análise de políticas públicas:

I. **O estudo do problema.** O problema é o resultado das diferenzas existentes entre a situación desexada e unha situación real, sendo a definición do problema subxectiva e inestable, de tal xeito que é tarefa do analista estudar as diferentes definicións do problema dos diferentes actores para identifica-la cuestión central da política pública.

II. **Os actores.** Son os suxeitos individuais ou colectivos que participan nun proceso decisorio e que presentan unha homoxeneidade interna ó longo de todo o proceso da política pública. A análise dos actores supón a identificación dos seus obxectivos e as posicións con respecto ó problema central, así como os beneficios agardados para a acción. É posible atopar diferentes tipos de obxectivos:

- **Obxectivos de contido.** Presentes cando os actores están concernidos polo contido da política e identifican custos e beneficios das diferentes alternativas.
- **Obxectivos de proceso.** Presentes cando os actores están interesados no proceso de toma de decisións como protagonistas ou observadores.
- **Obxectivos globais.** Cando os actores pretenden modifica-la orientación xeral dunha política.

- **Obxectivos específicos.** Cando os intereses dos actores se ven directamente afectados e isto supón que manteñan unha posición con respecto á política pública.

Os obxectivos e os recursos dos actores inflúen no rol dos mesmos, identificándose[17] diferentes tipos de roles que serán detectados ó longo do estudo de caso:

- **Promotor.** Actor que inicia unha política ó incluír un problema na axenda e propoñer solucións.
- **Director.** Actor con maior interese na política, que tenta activa-lo proceso cara a adopción dunha solución.
- **Opositor.** Actor que se resiste á adopción dunha política.
- **Mediador.** Actor que tenta facilitar e lexitima-lo proceso decisorio para así gañar estabilidade en futuros procesos da política.
- **Habilitador ou gatekeeper.** Actor que dispón de recursos para dar luz verde ou bloquear unha situación.
- **Filtro.** Actor que, non mantendo intereses específicos, entra en xogo a solicitude doutro actor.

III. **As interaccións.** Son as formas nas que os actores se relacionan entre si. Teñen lugar en areas políticas que marcan o xeito de actuar. Este argumento, en parte desenvolvido por Lowi (1964, 1972 no que se afondará con posterioridade), é complementado por Font (1999) que cita a Dente e outros (1988) que indican que nas áreas técnicas, dominadas por actores técnicos e científicos, adóitanse explorar as relacións causais entre fenómenos e anticípanse as consecuencias das diferentes alternativas. En áreas político-institucionais, con predominio de gobernos, administración ou partidos políticos, téndese á negociación sobre compromisos que forman parte de axendas máis amplas. En áreas sociais, o predominio é dos actores de base social, e polo tanto téndese a unha maior visibilidade pública. Font (1999) sostén que as pautas de interacción inciden nos procesos decisorios, identificando varios tipos de interacción básica:

- **A confrontación.** Modalidade de interacción na que as posicións dos actores están polarizadas e algún deles percibe que podería impoñer a súa solución ó resto.
- **A negociación.** Aínda habendo posicións irreconciliables, ningún dos actores percibe ou ten capacidade de forzar unha solución.
- **Resolución de problemas.** Os actores comparten obxectivos e/ou perciben que os seus intereses son integrables.

No relativo á estrutura do *case study*, seguindo a Dente e Subirats (2014), este componse das seguintes fases básicas:

I. **Fase 1. A construción da cronoloxía do proceso decisional.** Esta fase supón a elaboración da historia do proceso decisional coa identificación dos principais acontecementos que influíran no mesmo. O seu obxectivo é construí-las marxes temporais do caso e da política pública sobre a que se traballa dende dúas perspectivas. A análise histórica amosará a secuencia temporal cos principais feitos do proceso tendo en conta os

[17] É preciso indicar que esta análise será ampliada no apartado referente ó desenvolvemento conceptual da análise de políticas públicas, aínda que é de valor facer unha referencia neste apartado de metodoloxía de cara a plasma-lo contido inicial básico do estudo de caso.

elementos máis salientables, en tanto que o estudo da *network de actores* achegará a listaxe de actores presentes no caso. A reconstrución cronolóxica debe ficar libre de interpretacións a partir da utilización das fontes xa comentadas con anterioridade (bibliografía, programas electorais, actos administrativos, novas en prensa, entrevistas a informantes que deberán ser baleiradas de opinión…).

II. **Fase 2. A análise dos actores.** Fase que se alimenta do traballo previo realizado no estudo da *network de actores*, e que ten o obxectivo de proporcionar unha descrición dos comportamentos de cada actor identificando as razóns que os explican. Neste punto determínase a visión do problema que ten cada actor e como evoluciona ó longo do proceso da política, identificando os custos e beneficios das alternativas dispoñibles. Ademais, neste punto serán identificados tódolos aspectos comentados (e a comentar ó longo do apartado referente ó estudo conceptual da análise das políticas públicas) con respecto ós actores, tales como poden ser, por exemplo, o seu rol, os seus recursos ou as súas interaccións. Para dar resposta a esta segunda fase, a técnica básica a utilizar é a entrevista cos actores na que se estudará a historia do caso (reconstrución do proceso de *policy*, o problema, os obstáculos e os elementos básicos que dan no resultado final), o actor na historia do caso (onde se reconstruirá o rol do actor e a súa evolución, así como as súas accións, posicións e motivacións), os sinais de identidade do actor (centrándose no propio actor e non no proceso, de tal xeito que se poda entender mellor a mobilización dos recursos levado a cabo, esta vez si, no proceso de *policy)*, e a relación do actor con outros actores (de tal xeito que sexa posible completar a información sobre o mapa de actores, así como achegar información sobre o nivel de implicación e percepción do actor con respecto á *network*).

III. **Fase 3. A análise das interaccións e da cadea causal que conduce ós resultados finais.** Esta fase supón a interpretación conxunta e xeral do proceso en base á cronoloxía e á información facilitada polos actores, para poder atopa-lo problema real ó que se fixo fronte no proceso de *policy*; comprende-los roles dos actores ó longo do caso, entendendo a relación de cara actor co problema e coa *network*; documenta-la interacción e a evolución da mesma entre os actores; así como identificar os factores que explican o resultado do proceso.

Nesta parte da análise de caso, e seguindo a Dente e Subirats (2014), é posible dividir o proceso en fases do proceso decisional, definidas como:

> El segmento temporal que se muestra homogéneo desde el punto de vista del problema que se dilucida y por lo tanto de la decisión a tomar, del conjunto de actores que intervienen y de sus características, comprendiendo sus relaciones recíprocas y los recursos que son capaces de movilizar, así como las modalidades de interacción que predominan. (Dente e Subirats, 2014:308).

Esta división é un aspecto esencial para os autores, xa que supón a verificación do grao de exhaustividade da información dispoñible, así como a construción dun *relato* sobre a *policy* que explique os cambios ou xiros na mesma.

IV. **Fase 4. Redacción do informe final**. Esta fase supón a reconstrución narrativa do seu caso e do seu percorrido, sendo a que primordialmente se integrará no documento actual,

se ben de xeito amplo ó incluír os aspectos máis salientables descritos ó longo das anteriores fases.

Como se pode observar, unha das metodoloxías centrais para a elaboración do estudo de caso é a de carácter cualitativo, centrada na elaboración de entrevistas semi-estruturadas en profundidade ós actores máis representativos e salientables da política pública. Para a elaboración destras entrevistas foi deseñado un guión básico que se amosará no Anexo II e que, atendendo á especificidade de cada un dos entrevistados, se adaptou para extraer a máxima información e percepción posible de cada unha das reunións. Neste Anexo II tamén se exporá a listaxe de persoas entrevistadas.

Unha vez analizada a formulación da investigación e a metodoloxía a seguir para dar resposta ás preguntas básicas e á hipótese, así como exposto o esquema do documento, a continuación procederase á análise do marco teórico utilizado para a realización da investigación centrado na perspectiva neo-institucional e na análise de políticas públicas como disciplina de referencia para os traballos realizados.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

3. O marco teórico.

3.1 AVANCE DO MARCO TEÓRICO UTILIZADO.

Como xa se comentou ó longo do apartado adicado á formulación xeral da investigación, o marco teórico a utilizar é o propio da análise de políticas públicas, aspecto que se desenvolverá ó longo deste punto da investigación, de tal xeito que queden claros diferentes aspectos como a súa evolución e as principais achegas ó mesmo, ou as definicións básicas dos diferentes conceptos que serán utilizados no proceso de investigación.

Este enfoque da análise das políticas públicas será complementado coa achega ó neo-institucionalismo, polo que o marco definitivo para o desenvolvemento da investigación ficará constituído a raíz da complementariedade e enriquecemento mutuo entre ámbolos dous enfoques.

- Seguindo o esquema utilizado por Salvador (2003), formúlase a combinación destes dous enfoques (neoinstitucionalismo e análise de políticas públicas) xa que, no caso do neo-institucionalismo, é básico caracteriza-lo papel da diferente normativa e das *regras do xogo* establecidas tanto no reparto competencial da política de servizos sociais entre estado, comunidades autónomas e entes locais, centrándonos nas escolas infantís, como no desenvolvemento da propia política en si mesma. É dicir, seguiremos a March e Olsen (1997:65) cando afirmaban que *"las instituciones políticas definen el marco en el que tiene lugar la política"*.

  Ademais de para enmarca-lo conxunto de regras que circunscriben á política, á relación competencial entre niveis e ó propio funcionamento das institucións, o neo-institucionalismo achegaranos os conceptos para nos referir ás institucións que, segundo Salvador (2003) citando a March e Olsen (1989); Kiser e Ostrom (1982); e Scott (1995), son consideradas:

  > …un conjunto de normas, reglas, valores, estructuras y rutinas interrelacionadas, que definen las acciones que se consideran apropiadas en términos de relaciones entre rol adoptado y situación a afrontar, aportando estabilidad y significado a la conducta de los actores. Los actores utilizan este conjunto interrelacionado, que tiende a autoreforzarse, para determinar su conducta, esto es, para determinar qué y quién se incluye en el proceso de decisión, cómo se estructura la información, qué acciones se pueden tomar y con que secuencia. (Salvador, 2003:54)

  O neo – institucionalismo, segundo Salvador (2003) pon a énfase na influencia das institucións na toma de decisións, afirmando que estas reducen incertezas e median nos conflitos, achegando a estabilidade precisa para o desenvolvemento social.

Para a análise do neo-institucionalismo, que será usado como pano de fondo para a aplicación da análise de políticas públicas, deberase estudar previamente a evolución do concepto de Estado e da súa autonomía ó longo da segunda metade do século XX, os diferentes marcos utilizados polas grandes escolas, e o seu diálogo ata chegarmos, dentro da propia evolución histórica do *welfare state*, ás concepcións que defenden a autonomía institucional en troques dos determinismos previos.

- No caso da análise de políticas públicas, é o enfoque adecuado para estuda-la definición e percepción da problemática entre os diferentes actores á que dá resposta o Consorcio como institución, así como para observa-la evolución do mesmo dende as múltiples ferramentas que nos achega esta perspectiva, de tal xeito que se poidan responde-las preguntas da investigación formuladas e comproba-la veracidade da hipótese definida, así como dar un seguimento integral á evolución da institución.

  Seguindo a Grau e Mateos (2002) a análise das políticas públicas, entendidas como conxuntos de accións, procesos, interaccións e intercambios entre actores que teñen lugar no ámbito do poder político, supón entrar na análise do poder político: quen obtén que, porqué, cando, e as consecuencias disto. Neste sentido, Grau e Mateos (2002) citando a Dye (1992), indican que:

  > El análisis de las políticas públicas tiene que ver con quien obtiene qué en política y, aún más importante, porqué y que diferencias conlleva. Lo que nos concierne estudiar no es solo lo que hacen los gobiernos, sino también porqué llevan a cabo las políticas que llevan a cabo y cuales son sus consecuencias. (Grau e Mateos, 2002:34).

  Deste xeito, a análise de políticas públicas proporciona os instrumentos para entender e explica-las políticas públicas, é dicir, entender e explicar os resultados e produtos da acción gobernamental, así como os procesos que levan a eles, centrándose no obxecto de entender e explica-lo funcionamento, as causas e as consecuencias dos procesos gobernamentais. Este obxecto é dunha enorme amplitude e complexidade, polo que se aplican, para reduci-la complexidade e amplitude do campo de estudo, esquemas e modelos conceptuais, entendendo por esquema conceptual un conxunto de variables e as relacións que existen entre elas que serven para explicar unha serie de fenómenos.

  En palabras de Dunn (1994:13 e ss.) *"policy analysis is viewed as an applied social science discipline that employs multiple methods of inquiry, in contexts of argumentation and public debate, to create, critically assess, and communicate policy-relevant knowledge"* . O autor fai fincapé no proceso de creación de coñecemento relevante sobre as políticas públicas, aspecto que parecería encamiñar á conformación dunha elite tecnocrática especializada no uso desta información, se ben o propio autor matiza esta primeira impresión ó indicar que *"policy analysis does not seek to replace politics by establishing some kind of technocratic elite. This aim is not only undesirable in democracies, it is also unlikely to occur in present day institutions characterized by various forms of cognitive impairment, disjointed decisions, tangled systems of interpretation and organized anarchy*", é dicir, o coñecemento xerado pola análise de políticas públicas non está dirixido á substitución da política, senón que este efecto non é desexado nin sequera para a actuación cotiá das institucións marcadas pola anarquía organizada ou polas decisións supostamente inconexas.

Para a investigación aplicaranse as etapas da análise de políticas públicas utilizadas por Subirats e outros (2008) á evolución da política social galega que ten ó Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como resposta multinivel á definición do problema público. De tódolos xeitos, a pesar de que unha das riquezas operativas da análise das políticas públicas é a posibilidade de observar en fases o desenvolvemento dunha política dende a fase inicial da percepción do problema, entendendo así a política como proceso, secuencia de feitos e decisións que implican un certo avance ou modificación da realidade, tamén é preciso indicar que esta aproximación non deixa de ser unha ferramenta de carácter analítico xa que na realidade operativa as políticas públicas non se levan a cabo mediante un proceso ordenado e racional, mesturando as fases de elaboración e implementación en numerosas ocasións, chegando á posibilidade da *policy as it own cause*, tal e como recolle Lindblom (1991) citando a Wildawsky (1979). Atopámonos diante dun proceso complexo con límites internos incertos na que redes complexas de forzas producen conxuntamente un efecto chamado política pública.

Así, teranse en conta a existencia de críticas que matizan a importancia das fases na análise das políticas públicas, xa que esta focalización na descrición das propias fases pode levar á infravaloración do papel das ideas ou das interaccións entre os actores, de tal xeito que serán estudados os marcos de referencia ou *beliefs system* dos actores como elementos clave a ter en conta para a definición das súas posicións, asegurando así o estudo dos *conxuntos de imaxes*, que Subirats e Gomà (1998:25), citando a Muller (1990) entenden como "*es en relación a esa imagen cognitiva, que los actores van a organizar su percepción del sistema, van a confrontar sus soluciones y van a definir sus propuestas de acción: llamaremos a ese conjunto de imágenes el referencial de una política"*.

Este marco referencial ou dimensión simbólica, inflúe de xeito decisivo nos criterios de elección, na relación de preferencias, nas pautas de interacción cos demais actores e na avaliación tanto do proceso de implementación da política, como dos impactos conseguidos.

Deste xeito, mediante a complementariedade destes dous enfoques (o neo-institucionalismo e a análise de políticas públicas), obterase un marco analítico acaído para a análise formulada na investigación e para a resposta ás preguntas básicas da mesma, achegándonos de xeito integral ó fenómeno a estudar mediante o uso de ferramentas analíticas actuais que garantan a compresión da política pública.

3.2 O ESTADO COMO ACTOR.

O neo-institucionalismo será considerado ó longo desta investigación como unha parte básica do marco teórico xa que asumiremos a noción de institución xa mencionada, que nos indica que estas son un conxunto de normas, regras, valores, estruturas e rutinas interrelacionadas, que definen as accións que se consideran apropiadas en termos de relacións entre rol adoptado e situación a afrontar, achegando estabilidade e significado á conduta dos

actores. Os actores utilizan este conxunto interrelacionado, que tende a autoreforzarse, para determina-la súa conduta, isto é, para determinar que e a quen se inclúe no proceso de decisión, como se estrutura a información, que accións se poden tomar e con que frecuencia, segundo afirma Salvador (2003) citando a March e Olsen (1989), Kiser e Ostrom (1982), e Scott (1995).

Ó longo desenvolvemento desta parte centrada no neo-institucionalismo, serán estudadas tanto a súa evolución como as súas diferentes derivas, para amosar unha imaxe completa sobre o enfoque en termos globais, sobre a utilización do concepto de institución, así como sobre as orientacións que tivo nos últimos anos, e que fan que se considere ó neo-institucionalismo como un elemento central para a asunción da autonomía das institucións no proceso das políticas públicas.

Neste sentido, seguindo a Gomà e Subirats (1998), dende os últimos anos concédeselle máis importancia ó encadramento dos procesos de formulación de políticas nos seus marcos institucionais, recoñecendo e analizando condicionamentos e influencias recíprocas, de tal xeito que o neo – institucionalismo pon a énfase na influencia das institucións na toma de decisións ó considerar que o debate sobre as preferencias, que está na base do conflito decisional, vén determinado polo tecido institucional co que os actores e decisións deben confrontarse e que, de feito, os acaba moldeando. Así, as institucións reducen incertezas, coordinan o uso dos recursos cognitivos, median nos conflitos, e ofrecen sistemas de incentivos achegando a estabilidade precisa para o desenvolvemento social.

Este feito non quere dicir que a autonomía das institucións elimine a posibilidade de conflito ou xogo entre os actores, xa que nin esgotan o debate sobre as preferencias, nin eliminan os espazos nos que os diferentes actores formulan os seus xogos. As institucións non determinan as opcións presentes en cada política pública, pero inflúenas dende a súa autonomía.

Será precisamente este concepto de autonomía o que guíe a análise, procedendo ó estudo da evolución desta autonomía dentro da análise de políticas públicas ata chegar ó recoñecemento da mesma nos enfoques de carácter neo-institucional.

A análise de políticas públicas ten o seu desenvolvemento nos Estados Unidos como ciencia da acción e como contribución dos expertos ás decisións das autoridades, cunha principal preocupación inicial sobre a utilidade e relevancia das investigacións realizadas. Seguindo a Vergara e o seu Estudo Introdutorio presente en *"El Redescubrimiento de las Instituciones"* de March e Olsen (1997), o obxecto da *policy science* nos anos 50 é contribuír á mellora das decisións públicas a curto e longo prazo.

Dentro das *policy sciences* hai diferentes modelos teóricos que contribúen a incrementa-lo incipiente coñecemento das políticas públicas como medio para explicar o esencial da acción pública. Esta corrente, reivindicada pola Ciencia Política, asocia a análise das políticas públicas á filosofía política e á Teoría do Estado segundo Subirats e outros (2008), e é definido por Meny e Thoenig (1992) como unha contribución ás cuestións relativas ó xurdimento e natureza do estado ou á esencia do político. Neste sentido, dentro deste enfoque que se podería clasificar como europeo, salientan, seguindo a Subirats e outros (2008) e a Meny e Thoenig (1992), os seguintes modelos teóricos:

- O enfoque racional que privilexia o individuo e ó pluralismo social e que concibe ó estado dende unha perspectiva unicamente funcional e como unha especie de fiestra encargada de atender as demandas dos diferentes grupos. As políticas públicas son respostas ás demandas sociais que *"se deberían analizar desde una lógica de optimización de las decisiones colectivas y de racionalización tanto de los procesos de toma de decisións como de la conducta de los burócratas"* (Subirats e outros, 2008:20). Dentro deste enfoque situaríase a escola da *public choice* e a teoría da racionalidade limitada.
- Tamén é preciso salientar outro grupo de teorías que atribúen ó estado a condición de instrumento ó servizo dunha clase social (enfoque neomarxista) ou de grupos con características específicas (enfoque neomanagerial). Dende esta perspectiva, as políticas públicas responden ós intereses das clases dominantes ou elites.
- Un último modelo fai énfase na distribución de parcelas de poder entre actores e na interacción entre estes, estudando a organización dos diferentes intereses sectoriais ou das diferentes categorías de actores (enfoque neocorporativista), ou analizando as organizacións e regras institucionais que enmarcan as devanditas interaccións entre os actores (enfoque neoinstitcionalista). Este último enfoque neoinstitucionalista tenta interpretar os equilibrios e desequilibrios entre estado e sociedade, matizando ámbalas dúas teorías previas, de tal xeito que lle atribúe autonomía de actuación ó estado e ás institucións, aínda que o enfoque neocorporativista fai referencia á captura das institucións por parte dos grupos de interese ou clientes cos que manteñen relacións.

3.2.1 O enfoque racional. Racionalidade absoluta e limitada e Public Choice.

A contribución pluralista á ciencia política faise en combinación directa coas teorías racionalistas económicas, o que supón que *"la racionalidad se convierte en el criterio preeminente a falta de otra premisa a partir de la que es posible argumentar… la racionalidad substituye a la verdad y a la moral como criterio último de juicio"* , segundo indican Meny e Thoenig (1992:43) citando a Barry (1982: 368). O éxito da elección racional na Ciencia Política débese, entre outros factores, ó potente aparello conceptual e matemático do economicismo, converténdose a teoría da acción colectiva ou a teoría de xogos en referencias para a disciplina.

Unha das principais bases dos enfoques pluralistas atópase na *Public Choice* ou *Elección Pública* como movemento encabezado por economistas que reclama que existen procesos de decisión semellantes ó mercado nas políticas públicas, afirmando que os individuos se comportan e toman decisións de xeito racional en consideración do seu *self-interest* buscando optimiza-los beneficios destas decisións. Así, o individuo é asumido como *homo oeconomicos*, de tal xeito que interpreta as decisións de modo transitivo, é dicir, se A é mellor decisión ca B, e B ca C, entón a decisión A é preferible á decisión C.

Para a teoría da Elección Pública, Meny e Thoenig (1992) citan a Ostrom (1977) ó afirmaren que o grupo pode substituírse polo individuo sen problemas, de tal xeito que as

organizacións son observadas como sumas de individuos – *individualismo metodolóxico*[18] - que obteñen vantaxes comúns ou para ben de todos, polo que a unión dos individuos é racional para acadar estas vantaxes, sendo posible identificar a racionalidade no comportamento individual e no comportamento grupal, para o cal Meny e Thoenig (1992) mencionan a autores como Buchanan ou Tullock.

Unha das principais achegas da Teoría da Elección Pública é a distinción entre bens privados, producidos polo mercado, medibles, vendibles e producidos en determinadas cantidades en función do xogo da oferta e demanda; e bens públicos, producidos polos servizos públicos e administracións, indivisibles e de consumo non excluínte. A Elección Pública identifica os bens públicos utilizando os mesmos métodos cós usados para a identificación dos bens privados, polo que mide os seus custos e aplica estes ós beneficiarios dos servizos, controlando así as externalidades. Un elemento a ter en conta neste sentido é que a Public Choice asume que a administración pública, como produtora de bens públicos, debe actuar de xeito que contribúa á satisfacción das preferencias individuais expresadas en contextos diferentes, razón pola cal non debe actuar de xeito burocrático nin xerárquico. É o denominado *Responsive State*, tal como indican Meny e Thoenig (1992).

Neste sentido, Meny e Thoenig (1992) seguen a Buchanan e Tullson (1972) ó afirmar que as análises de asignación de recursos son aplicadas ós bens públicos e ás súas externalidades, preocupándose polas formas e polas estruturas de goberno e pola súa influencia na produción de bens e servizos, xa que contribúen a dar forma ós comportamentos dos individuos e, polo tanto, o individuo pódeas usar racionalmente para maximiza-los seus beneficios. Así, dentro desta preocupación polas estruturas de goberno e polo rendemento dos servizos públicos, a Public Choice rexeita as organizacións centralizadas e apoia as organizacións especializadas, descentralizadas e pequenas.

Dentro desta defensa das organizacións pequenas, Meny e Thoenig (1992) citan a Ostrom, Trebout e Warren (1961) ó afirmaren a importancia do concepto *small is beautiful*, mediante o que se fai un alegato a favor da fragmentación local xa que so pequenas unidades locais son quen de internaliza-los bens públicos nun espazo dado e determina-lo prezo xusto a repercutir no consumidor. Deste xeito, o tamaño da Administración Pública debe estar en función da política pública a implementar, combinando capacidade de control, eficacia para acadar economías de escala e representación política. Con respecto á representación política, esta debe ter en conta á organización formal correspondente ó tamaño da unidade que prové o ben, ó público que agrupa ós afectados pola prestación e á comunidade política composta polos que deciden sobre a prestación.

Seguindo con este argumento, Meny e Thoenig (1992:50) citan a Ostrom e outros (1961:387) que afirman que "*las formas de autonomía y de gobierno a nivel local constituyen un compromiso substancial a favor de un sistema policéntrico"***,** facendo a propia autora un alegato no 1974 a favor de solucións federalistas e contrarias ás *deformacións* centralizadas do goberno federal xa que, sobre todo no referente ás políticas sociais, os políticos sucumben

[18] Seguindo a Peters (2003) nos contextos políticos os actores son individuos e, polo tanto, a única perspectiva axeitada para a indagación política é poñe-lo foco nos individuos e no seu comportamento. Na análise da elección racional, son os supostos da maximización do proveito individual os que orientan o enfoque tanto ó examinar individuos como conxuntos de individuos. Así, dentro das colectividades, as decisións son tomadas por persoas e existen regras que permiten suma-los comportamentos individuais.

á tentación de intercambia-las vantaxes das políticas públicas implementadas polo Estado do Benestar, por votos da poboación que, na súa maioría, non soporta os custos da súa xeración.

Como se pode comprobar, a racionalidade exhaustiva e o individualismo metodolóxico son os paradigmas que dominan á Public Choice, de tal xeito que como se indica, os grupos e as organizacións son extensións da racionalidade individual utilizadas para a maximización do benestar individual, polo que dentro deste enfoque a autonomía das institucións non se contempla, ó seren estas elementos funcionais axeitados para a consecución de obxectivos individuais. Neste sentido, as institucións son mecanismos neutros que serven para transforma-las demandas individuais ou grupais en políticas públicas.

Ademais deste feito, a Public Choice afirma un retorno ó mercado como método de asignación de recursos eficiente, aínda que Meny e Thoenig, (1992:50) citando a Ostrom (1974:1512), afirman que *"la preocupación de la teoría de la Public Choice no es el mercado, sino los modos de decisión pública: en consecuencia, las elecciones colectivas"*, se ben pode ser interpretada unha *obsesión* polo mercado que chega a destruí-la lexitimidade dos procesos de construción e implementación de políticas públicas. Así, a aplicación do reducionismo economicista ás actividades humanas, supón que o postulado do home racional sufra desvíos, xa que a excesiva aplicación de mecanismos de cuantificación ás políticas públicas provoca a non atención a elementos como as dimensións ética, moral, simbólica ou afectiva que se atopan efectivamente presentes nas políticas, e que son elementos importantes á hora do deseño e implementación das mesmas.

De xeito paralelo á evolución das teorías que contemplan a racionalidade como elemento básico para o comportamento individual e que amplían este comportamento ás institucións como elementos funcionais, atópase unha corrente que debate esta racionalidade exhaustiva e que vén dende os anos 50 do século XX. Esta corrente ten a Simon e ó seu concepto de racionalidade limitada como un dos principais alicerces.

Simon declara a guerra ás teorías da administración dominantes nos anos 50 que asumen a racionalidade exhaustiva como elemento central e que desembocarán nos 70 no Public Choice, xa que se centran no estudo das finalidades da Administración Pública sen teren en conta os seus medios. Así, Meny e Thoenig (1992:52) recollen como Simon (1957:38) afirma que "*La teoría de la administración debería preocuparse de cómo construir y poner en marcha una organización a fin de realizar eficazmente su trabajo"*.

A racionalidade do *homo oeconomicus* non se corresponde á do *home administrativo*, que posúe capacidades limitadas para "*formular y resolver problemas complejos en comparación con la amplitud de los problemas cuya solución se requiere para alcanzar objetivamente un comportamiento racional en el mundo tal cual es"* (Meny e Thoenig:1992:52)**.** Así, existe unha racionalidade limitada que leva ó *home administrativo* a limitar a súa capacidade de coñecer e, polo tanto, de escoller. Esta racionalidade imperfecta, supón que o individuo trata de procurar solucións ós seus problemas, incluso solucións non satisfactorias, antes ca procurar maximizar as súas vantaxes ou beneficios. Isto supón a introdución da satisfacción antes cá maximización ou a optimización.

Neste contexto, o prezo que ten que paga-lo home polas súas limitacións é a dependencia do individuo con respecto das institucións, xa que *"las instituciones determinan en gran parte*

el marco mental de los que participan en ellas, establecen las condiciones para alcanzar la racionalidad y, por lo tanto, la racionalidad en la sociedad" (Meny e Thoenig:1992:52).

Simon inaugura o modelo da racionalidade limitada que, segundo Meny e Thoenig (1992) citando a Crozier e Friedberg (1957), non é un modelo neo-racional, senón que inclúe a análise sociolóxica, polo que:

> Para comprender una decisión no hay que determinar la mejor solución racional y después tratar de comprender los obstáculos que impidieron al decisor descubrila y aceptarla. Es necesario definir las opciones que se le ofrecían secuencialmente, como consecuencia de la estructuración del campo, y analizar los criterios que utilizaba consciente o inconscientemente para aceptar o rechazar estas opciones. Desde el punto de vista normativo, esto significa que en vez de aconsejar la aplicación de modelos científicos de elaboración de opciones, se propone la mejora de los criterios de satisfacción adoptados, teniendo en cuenta, ciertamente, lo que aporta como marco general el modelo racional, pero trabajando sobre los condicionamientos que pesan sobre esos criterios. (Meny e Thoenig, 1992:53)

A pesar da potencia do concepto de racionalidade limitada, Meny e Thoenig (1992) afirman que autores como Dahl (1947) non concordan coa atribución de valor central no home administrativo ó concepto de eficacia, entrando isto en competencia con outra serie de valores como o de autonomía persoal ou de responsabilidade. Así, a procura da eficacia por submisión e encadramento nas organizacións leva ó sometemento estrito ás leis da administración e ó mecanicismo.

Pola súa banda, Lindblom comeza no 1959 un camiño que o leva a afirmar que a política é a resposta ás limitacións dos procesos analíticos, polo que a elaboración de políticas de xeito racional exhaustiva é inevitablemente limitada xa que este proceso racional erra, e a xente así o considera; non é quen de resolver conflitos de valores e intereses; e ademais é lento e custoso.

No tocante á posibilidade de erro da análise racional exhaustiva, Lindblom (1991:31) recolle a Simon e a súa racionalidade limitada, afirmando que hai discrepancia entre a limitada capacidade de coñecemento do home e a complexidade dos problemas de políticas, de tal xeito que a capacidade da mente humana para formular e resolver problemas complexos é moi pequena comparada co tamaño dos problemas cuxa solución se require para acadar un comportamento racional e obxectivo no mundo real, ou incluso para unha aproximación razoable a tal racionalidade obxectiva.

Con respecto á xestión dos conflitos de valores, a análise racional non pode decidir sobre os conflitos de valores existentes entre decisións que prexudican a un ou outro grupo social, como acontece nos problemas de redistribución, aplicando un criterio superior. Neste sentido, habitualmente utilízanse criterios como o de que as preferencias das maiorías prevalecen sobre as preferencias das minorías (criterio válido unicamente en casos concretos e só para unha fracción pequena das decisións gobernamentais que se poden someter a voto), que non é universalmente válido, así como o criterio do interese público que, se ben é utilizado, Lindblom (1991:35) indica que "*no significa que todos estén de acuerdo con usted o que usted tenga razón. A veces, el interés público se refiere a un bien universal, esto es, a ciertos valores que se piensa que sirven a toda la sociedade. No sabemos de hecho que valores son de este tipo"*. Neste caso, a Teoría da utilidade (Jeremy Bentahm – S. XVIII), afirma o seguimento do principio de *a maior utilidade para o maior numero de xente* como criterio para a análise de políticas públicas, aínda que este principio é rexeitado na teoría xa que é

imposible proporcionar simultaneamente a máxima utilidade para o maior número de cidadáns. Os economistas exploran esta cuestión indicando que a maximización da utilidade (satisfacción) debería ser un criterio universalmente aceptable para unha política pública, polo que a mellor política é a que crea máis desexos satisfeitos na sociedade. Isto supón novos problemas xa que é posible que a satisfacción de desexos non sexa un criterio aceptable, ou que pode ser que haxa unha ponderación na satisfacción dos desexos en función de criterios ou de distincións específicas (raza, localidade de nacemento…).

Para Lindblom (1991:36), a racionalidade exhaustiva aplicada ás políticas públicas ten o problema adicional do tempo e do custo, xa que a análise racional exhaustiva das alternativas é longa e custosa, sendo máis eficiente a decisión sobre as políticas públicas mediante mecanismos políticos como é a votación. Neste sentido, Lindblom (1991:36) tamén afirma que no tocante á formulación do problema *"la presencia de soluciones puramente analíticas y no políticas sobre la cuestión de cómo el problema de políticas debería ser formulado es en si mismo imposible"*, polo que a definición do problema a analizar é política por si mesma ó ser definida en función de marcos e interpretacións de carácter moral, polo que *"el consenso y su establecimiento necesta ayuda de la política más que del análisis"* .

Como consecuencia da observación empírica e das críticas á racionalidade exhaustiva comentadas, Lindblom fai unha defensa da ruptura propoñendo un retorno ó empirismo e ós fenómenos reais mediante un modelo alternativo ó comportamento racional, non no nivel operacional, senón no *policy making.* Este novo modelo non é unha *Science of Public Administration*, senón unha *Sciencie of Muddling Through*, é dicir, unha teoría baseada na análise de procesos concretos e observables no transcurso de políticas públicas postas en marcha, non en axiomas de carácter abstracto.

Nesta liña de matización das virtudes da racionalidade exhaustiva, Meny e Thoenig (1992) tamén citan a Hirschman (1967), que afirma as virtudes da aprendizaxe do individuo a partir da experiencia, indicando que os obxectivos acádanse despois de tanteos, adaptacións e improvisacións, aparecendo frecuentemente a posteriori, aspecto este que racha co concepto tradicional de racionalidadade.

Nas mesmas coordenadas Meny e Thoenig (1992) sitúan a March (1974), que conxuntamente con Simon, salienta a importancia da experiencia e da aprendizaxe sobre a pretendida optimización das opcións.

Tal e como se pode comprobar, os enfoques pluralistas-racionalistas consideran ás institucións como instrumentos que producen outputs en función das demandas ou inputs[19], referíndose ó estado como un elemento que, alén de favorecer esta produción de outpus, comporta disfuncións pola súa burocratización, sendo incapaz de acada-lo óptimo anceiado pola *Public Choice.*

[19] Referencia ó enfoque sistémico como resultado da revolución condutista no que, segundo Peters (2003) o realmente importante para a política é o voto, a actividade dos grupos de interese, e formas menos legais de artellamento (inputs) que eran convertidas en outputs ou produtos e políticas públicas. Así, as institucións formais de goberno son unha caixa negra na que se transforman os inputs en outputs, de tal xeito que o autor interpreta que a revolución condutista nega o rol das institucións na determinación dos produtos de goberno, sostendo que a relación de causalidade era unidireccional, xa que a economía e a sociedade influenciaban á política e ás institucións, e non ó revés.

De xeito paralelo tamén evolucionan as teorías con base pluralista que matizan a racionalidade exhaustiva presente na *Public Choice*, ata chegar ó concepto de racionalidade limitada ou ó *muddling through*, se ben é posible indicar que as institucións seguen estando presentes como un campo de xogo no que os grupos presentan as súas disputas, sen que haxa unha definición positiva clara de autonomía das mesmas.

3.2.2 O estado ó servizo dos grupos.

Dende o remate da II Guerra Mundial, e como oposición ó pluralismo xorden os denominados *community studies* nos que se analizan diferentes políticas públicas identificando as elites que resultan influintes para a súa definición (Meny e Thoenig 1992:55), asumindo que as políticas públicas son froito do control do estado por estas elites e que, polo tanto, non existe ningún tipo de autonomía das institucións na definición das mesmas.

3.2.2.1 O estado baixo o control dos burócratas e expertos.

Unha das elites que controlan o estado e as institucións son os denominados burócratas e expertos e cuxa análise está presente nos *community studies* mencionados. O interese xurdido pola actuación destes actores como monopolizadores do estado e, polo tanto, pola calidade da democracia procede de varios enfoques:

- Dende mediados dos anos 70, os neo-weberianos reaccionan contra o neo-marxismo presente nas políticas urbanas e locais, sobre todo en Gran Bretaña. Os neo-weberianos afirman que os servizos locais están especializados e mediatizados polos funcionarios que os administran, determinando o acceso máis ou menos privilexiado das poboacións e grupos locais a estes servizos. Identifican ós funcionarios como unha variable decisiva na prestación de servizos públicos locais, explicando as diferenzas existentes entre os servizos locais dos diferentes territorios en función das diferenzas presentes en cadanseu funcionariado.

- Os neo-conservadores afirman o papel decisivo das elites na expansión das políticas sociais e no seu fracaso, sobre todo nos Estados Unidos dos anos 60. Segundo Meny e Thoenig (1992:56-57), os autores neo-conservadores entre os que se atopan Chomsky (1969) ou Banfield (1980), definen o papel dos *policy experts* como unha clase de *"nuevos mandarines"*, chegando a indicar que a ciencia das políticas é *"pura metafísica"***.** Esta reacción neo-conservadora baséase en que as políticas sociais dos anos 60 nos Estados Unidos foron creadas unicamente por expertos, sen unha demanda social, polo que nun contexto así, as políticas sociais son consideradas unha "*plaga del bien"* (Beneton, 1983, citado por Meny e Thoenig, 1992:57), que produce efectos negativos superiores ós positivos, favorecendo a expansión do estado con consecuencias liberticidas e antidemocráticas. Os neo-conservadores utilizan ferramentas como a análise custo – beneficio para introducir xuízos baseados na

funcionalidade e rendibilidade económica das políticas (incluídas as políticas sociais) en vez de tender á súa avaliación integral. A acción dos neo-conservadores a partir dos anos 60 achegaron teoría á frase de Reagan *"government is not the solution to our problem…government is the problem"*, polo que tiveron o seu importante rol na análise da instrumentalización do estado, aspecto que comparten coas teorías marxistas.

3.2.2.2 O estado baixo o control do capital.

En contraposición cos anteriores enfoques que indicaban que as institucións se atopaban controladas polas burocracias e os expertos, o enfoque marxista centra a súa atención na loita de clases, rexeitando a autonomía das institucións e facéndoas dependentes do capital xa que o estado é un produto derivado da estrutura do mercado e, polo tanto, as políticas públicas responden directamente ás necesidades do sistema capitalista. Así, dado o papel central da economía, a economía marxista clásica presta pouca atención á análise das institucións políticas e sociais, xa que estas son consideradas como resultado das regulacións económicas e, polo tanto, como un fenómeno secundario reflexo da orde económica. Agora ben, esta percepción matízase ó longo dos anos 60 e 70 debido á enorme importancia do Estado do Benestar, iniciando unha análise marxista sistemática do estado.

Dentro dos enfoques neo-marxistas con maior pulo dende os anos 70, sitúanse os seguintes:

- Os enfoques centrados na análise da crise fiscal do estado, salientando O´Connor coa interpretación marxista da crise do 1973 con importante repercusión nos Estados Unidos.
  Segundo Mishra (1992), O´Connor defende que o estado capitalista debe facer fronte a dúas funcións básicas: acumulación e lexitimación. A acumulación refírese, en sentido amplo, ás funcións económicas, en especial á garantía da rendibilidade do capital, ó investimento e á garantía do crecemento. A función de lexitimación ten a ver coas funcións sociopolíticas, que teñen como obxectivo garantir a aceptación da orde social capitalista como un sistema xusto e axeitado e mante-la orde e harmonía social.
  Baixo as condicións do capitalismo avanzado, as dúas funcións conduciron a unha maior intervención estatal na sociedade civil, poñendo a crise do 29 de manifesto a debilidade do libre capitalismo e provocando a intensificación do conflito entre capital e traballo, de tal xeito que ó longo dos anos 30 foi evidente que era preciso usa-lo poder do estado para garantir altos niveis de emprego e produción e, polo tanto, crecemento.
  O estado incidiría de xeito directo no proceso de acumulación capitalista ou, noutras palabras, o mantemento da demanda efectiva mediante a utilización de instrumentos fiscais e monetarios, e a provisión da infraestrutura de servizos requirida polo capital (educación, investigación e desenvolvemento, estradas, comunicacións subvencións ás empresas…) que son parte integrante da función de acumulación do estado, e que viu aumentada a súa importancia dende a segunda guerra mundial.
  Así, en tanto a función de acumulación se relaciona co gasto público produtivo, a función de lexitimación ten a ver cos elementos non tan produtivos do gasto (mantemento da poboación dependente, por exemplo), que contribúen ó mantemento da paz social e promoven a idea dun estado que se preocupa polos seus cidadáns. Estes dous factores son

analiticamente diferentes, pero na práctica mestúranse, recollendo Mishra (1992:118) como O´Connor afirma que *"practicamente todas las administraciones públicas realizan funciones de acumulación y legitimación, y casi todos los gastos del sector público tienen este doble carácter".*[20]

Continuando con este argumento, Mishra (1992) afirma que O´Connor tamén interpreta as relacións entre estado e economía como resultado da socialización das actividades económicas polos seguintes medios: (I) a socialización do investimento, é dicir, as subvencións ou transferencias ás empresas; (II) a socialización do consumo mediante a provisión estatal de bens colectivos como poden ser a educación, a cultura ou a saúde; e (III) a presenza de gastos destinados ó mantemento do control social. Para O´Connor, estes xeitos de socialización do capital responden ás tres crises do capitalismo contemporáneo: (I) a diminución da taxa de beneficio; (II) a diminución do consumo; e (III) a crise de lexitimidade, de tal xeito que a crise dos anos 70, dende esta óptica, responde a unha tentativa de incrementa-la socialización mediante o incremento do gasto, o que deriva en crise fiscal pola ausencia dun nivel axeitado de ingresos públicos para soster estas políticas públicas.

Pola súa banda Offe (1979), mencionado por Meny e Thoenig (1992), insiste no control social do estado mediante as políticas públicas que produce (ensino, saúde…), de tal xeito que estas non se dan para satisface-las necesidades sociais, senón para mante-las condicións das relacións de produción. Offe analiza a sociedade capitalista industrial como unha estrutura sociopolítica composta por tres subsistemas independentes: economía, estruturas de socialización (salientando a familia que inculca a lealdade ó sistema) e Estado do Benestar, que elimina os conflitos entre os dous subsistemas anteriores mediante o gasto público, polo que un incremento substancial das políticas publicas do Estado do Benestar para reducir os conflitos, incrementa o gasto e, polo tanto, ante a ausencia de ingresos suficientes leva á crise fiscal.

Meny e Thoenig (1992) tamén mencionan como Habermas (1979:118-119) afirma que o capitalismo moderno é un sistema *purposive-rational*, no que se dá unha transformación das relacións sociais cara os obxectivos marcados polo sistema económico. Este feito supón a limitación da actividade gobernamental a cuestións técnicas, desaparecendo da axenda os problemas públicos sociais reais. Esta ausencia supón problemas en termos de democracia, xa que a racionalidade técnica exclúe á poboación mediante:

> …el estrechamiento del espacio público, esterilizando el debate y la comunicación. La ciudadanía no tiene la opción de participar en las opciones de la sociedad, sino que solo elige entre grupos de gestores con la misión de incrementar la eficiencia del sistema, lo que da en una crisis de legitimidad que solo se resolverá con la re-politización y devolución de la racionalidade al ámbito de lo posible. (Meny e Thoenig, 1992: 60).

- Os enfoques centrados nas políticas urbanas e no *Local State* son outro dos grandes grupos salientables do neo-marxismo comentados por Meny e Thoenig (1992) que indican que Poulantzas subliña a autonomía relativa da política en relación á súa base económica, afirmando que as políticas son produto da confrontación entre clases, non son produto da

[20] Con respecto á vixencia das dúas funcións, é importante ter en conta a crítica de Mishra (1992:142) que, na súa análise sobre a actuación da nova dereita nos anos 70 e 80 en Gran Bretaña e nos EE.UU e a énfase desta no discurso sobre o crecemento económico en detrimento da preocupación polas políticas públicas de carácter social, indica que non é real a contraposición das mesmas xa que "*la acumulación es una de las principales fuentes de legitimación del sistema capitalista".*

configuración particular dos estados burgueses. Esta concepción é recollida a partir dos anos 70 para aplicar ós estudos de políticas urbanas locais, entre os que salientan os realizados por Castells dentro da socioloxía urbana.
Neste mesmo sentido, Meny e Thoenig (1992) mencionan como Dunleavy (1980) analiza o desenvolvemento do Estado do Benestar en contextos urbanos, reintroducindo a análise de actores que a socioloxía neo-marxista non tivera en conta, de tal xeito que revitaliza o estudo de procesos de decisión e o papel do político local e afirma a autonomía dos conflitos sectoriais locais con respecto ós conflitos de clase na realidade de Gran Bretaña.
Pola súa banda, Meny e Thoenig (1992:65) indican que Cockburn (1987) aplica a óptica do *Local State* ás análises de políticas locais. O *Local State* contribúe á socialización do consumo asumindo as necesidades da forza de traballo, pero outorgando unha autonomía relativa ó estado e un rol específico ás autoridades locais. Esta óptica esmorece polas consecuencias que o proceso de globalización ten dende os anos 80, sobre todo en contextos locais nos que os fenómenos de deslocalización supoñen consecuencias importantes derivadas da integración das economías locais en contextos nacionais e internacionais, de tal xeito que se pode interpretar unha decadencia do local e das políticas urbanas, así como do propio *Local State.*

Un elemento salientado por Mishra (1992) é o contrapeso entre o funcionalismo que o neo-marxismo outorga ó estado (de tal xeito que este é produto das necesidades do capital e, polo tanto, as políticas públicas son as ferramentas do capital en última instancia), e o feito de que as políticas sociais (e con elas a base do Estado do Benestar) son froito da loita da clase obreira que obriga á clase dirixente a poñer en funcionamento determinadas políticas públicas que van en detrimento do interese do capital. Así, se o crecemento da provisión de servizos sociais é froito da existencia de presións da clase traballadora, é posible que o Estado do Benestar non obedeza a unha concepción determinista das políticas públicas como ferramentas do capital. Esta inclusión da loita de clases como elemento a ter en conta de cara as políticas de benestar explica en parte, segundo o autor, o apoio marxista ó Estado do Benestar a pesar do recoñecemento dos seus efectos positivos e funcionais sobre o capitalismo, aínda que en xeral para o neo-marxismo, é a lóxica do capital a que prevalece atopándose nunha situación de recoñecemento do Estado do Benestar como *"bueno y malo al mismo tiempo"*(Mishra, 1992:119).

Como se pode observar, tanto os enfoques neo-marxistas como os neo-conservadores, coinciden en limitar de xeito xeral a autonomía das institucións á hora de deseñar políticas públicas, situándoas como dependentes da estrutura capitalista, ou ben como dependentes dos intereses de grupos de burócratas ou de expertos que as teñen *capturadas*, utilizándoas ó seu servizo en ámbolos casos mencionados.

De tódolos xeitos, tamén é preciso indicar que dentro dos enfoques comentados aparecen certos espazos de autonomía para as políticas públicas, sobre todo no eido local e nos seus servizos públicos, iniciándose un camiño de ruptura da ausencia de autonomía institucional, a pesar de que o impacto local da crise económica dos 70 e da globalización e deslocalización sobre os entes locais nos anos seguintes matizan estas tentativas de outorgar certa autonomía.

3.2.2.3 A ruptura do determinismo.

Ata o intre foron expostas diferentes visións sobre a actividade das institucións que, a pesar das súas diferenzas de base, concordaban no punto de identificar un determinismo na actuación destas institucións, é dicir, as políticas públicas veñen determinadas por teorías de orde superior de carácter inmutable.

A diferenza do exposto nas anteriores visións, o pluralismo ofrece unha interpretación das políticas públicas a partires da interacción entre individuos e grupos, interacción esta que explica os outputs (as políticas públicas) do sistema político administrativo. Nesta concepción, o estado é un ente neutro (unha especie de *fiestra única*) que é utilizado funcionalmente para a produción das políticas públicas previamente determinadas. Cando o estado supera este rol neutro e limitado, é considerado unha disfunción tal e como se pode observar da breve aproximación á *Public Choice* realizada.

No tocante ós enfoques neo-marxistas, neo-weberianos ou neo-conservadores, todos comparten o nexo común da identificación dunha caste de poderes superiores que determinan de xeito inapelable a produción de políticas públicas. No caso dos neo-weberianos e neo-conservadores, as políticas públicas son ferramentas controladas polas burocracias administrativas e polos expertos, polo que responden directamente ós seus obxectivos como grupo individual podendo presentar, polo tanto, variacións locais. No caso do neo-marxismo, a determinación das políticas públicas vén como resultado da concepción do estado como ferramenta ó servizo do capital, de tal xeito que son as políticas públicas, como produtos do estado, as que están ó servizo do capital. Esta concepción ten as súas limitacións no eido local, aínda que en termos xerais, é posible indicar a existencia dun determinismo e relación de dominación que vencella ó capital coas políticas públicas.

Para contrapoñerse a este determinismo absoluto sobre a natureza das políticas públicas que nega a presenza de autonomía das institucións, xorden aproximacións diferentes.

3.2.2.3.1 O neo-corporativismo.

O enfoque corporativista nace nos anos 20 – 30 nunha época especialmente convulsa en Europa, recoñecendo a diversidade de intereses e a lexitimidade da existencia de grupos que os representen, pero unicamente para constituírense como a base organizada do estado. Así, a concepción corporativista difire da pluralista en que a relación entre estes grupos non é de conflito/compromiso para dar pé a políticas públicas (lembremos o concepto funcional de *fiestra única* do estado), senón que a relación establécese entre os grupos e o estado, que funcionan como correas de transmisión non conflitivas.

Nos anos 70 o corporativismo renace en América Latina substituíndo ó pluralismo da escola *desarrollista* e ó neo-marxismo das teorías da dependencia. Schmitter (1974) citado por Meny e Thoenig (1992) indica que o neo-corporativismo é:

> Un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas se organizan en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, organizadas de modo no jerárquico y diferenciadas a efectos funcionales, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado que les concede deliberadamente el monopolio de la representación dentro de sus respectivas categorías**.** (Meny e Thoenig, 1992:66).

Como consecuencia desta definición, é posible afirma-los seguintes puntos básicos sobre o neo-corporativismo:

- As políticas públicas son o resultado da negociación entre o estado e os grupos afectados. Tal e como se comentou, a interacción entre os grupos non é competitiva e horizontal, como no caso do pluralismo, senón que é vertical e mediatizada polo estado. Neste sentido, é posible identificar o *macro-corporativismo* para a definición das políticas públicas que afectan a todo o sistema político, o *meso-corporativismo* para as políticas de carácter sectorial, e o *micro-corporativismo* para aquelas políticas de carácter máis empresarial ou local.
- O estado artella a organización dos intereses en organizacións ou asociacións reguladas a nivel estatal. Así, é posible observar sistemas de organización máis abertos e de carácter pluralista nos Estados Unidos, fronte a outros sistemas de organización máis selectivos e integrados nos diferentes países europeos, por exemplo. Neste sentido, é preciso acudir á análise de políticas públicas particulares para observar a regulación específica intra-sectorial, o seu artellamento e a incidencia dos grupos na produción de políticas públicas.
- O estado recoñece ás organizacións (que o propio estado contribúe a crear e a empoderar) o monopolio da representación sectorial a cambio do control estatal sobre a selección dos seus líderes e o artellamento efectivo das súas demandas. Este é o centro do proceso de intercambio entre estado e organización, de tal xeito que o estado lle asegura a pervivenza ás organizacións mediante a lexitimidade do monopolio da representación, en tanto que estas aseguran o cumprimento das políticas públicas. Nos países democráticos este esquema abstracto é moi difícil de observar en tódalas fases dunha política pública.

O neo-corporativismo xestiona a complexidade da relacións entre grupos e estado, o que significa un salto perante as concepcións pluralistas ou o marxismo, recoñecendo a importancia que ten o *acceso* dos grupos (vía lexitimación estatal previa) ó estado e as relacións de carácter bi-direccional a manter entre os dous, tanto a nivel de sectores económicos, de representación profesional, ou de representación territorial. Así, o neo-corporativismo prima a estruturación polo estado das relacións mantidas cos grupos, polo que chama a atención sobre as *opcións* dos que estableceron estas relacións, de tal xeito que o estado neo-corporativista pode aparecer como fortemente autoritario nos medios de identificación e lexitimación dos grupos, e dividido nos aparatos que transmiten o poder e as políticas públicas, tal e como indican Meny e Thoenig (1992:71) citando a Anderson (1979:271-298).

Dende unha posición de defensa do corporativismo (Mishra non utiliza o concepto neo-corporativismo), sobre todo tendo en conta a súa aplicación á realidade europea en Austria e Suecia e ó modelo de Estado do Benestar creado nestes países de xeito previo á crise do 73, Mishra (1992:162) conceptualiza esta aproximación dende a definición de Estado do Benestar Integrado (EBI) no que, a diferenza do Estado do Benestar de posguerra europeo (baseado no modelo Keynes-Beveridge) se considera que a política económica e social están indisolublemente integradas, identificando a integración funcional no seo do Estado do

Benestar entre as políticas de benestar social e as económicas como algo "*intimamente ligado (de modo interdependiente) con las relaciones entre los grupos principales (esto es, capital y trabajo)"*.

Deste xeito, Mishra (1992) considera o corporativismo europeo de posguerra como unha aproximación sistemática e holística, sendo a sociedade unha rede de funcións e intereses interdependentes que precisa da cooperación entre os grupos para o seu bo funcionamento, e esta cooperación dáse entre os grupos ó existir unha visión compartida da responsabilidade colectiva. Así, asúmese unha concepción *pluralista centralizada*, na que as políticas nun amplo número de temas económicos e sociais se dan a raíz da negociación entre as principais asociacións e os seus representantes, recoñecendo a interdependencia dos mesmos e institucionalizando esta a través da cooperación de clase e do consenso social que, como se indicou con anterioridade, ten como valor de referencia a responsabilidade social.

Mishra (1992:167) asume que hai unha versión do corporatismo que denomina *autoritaria* presente, por exemplo, na Alemaña nazi ou na Italia fascista. Este corporatismo autoritario está asociado *"a la redución derechos políticos y civiles de los ciudadanos, la reducción o eliminación de elecciones libres, la desaparición de la competencia política entre los partidos, la desaparición del gobierno parlamentario y, sobre todo, con la privación de la autonomía sindical y su integración forzosa en el aparato estatal"*, afirmando o autor que esta versión contradí a esencia do Estado do Benestar Integrado xa que esta supón a existencia dun contrato social polo que os diferentes intereses socioeconómicos manteñen a súa liberdade de acción e a súa autonomía organizacional.

Aínda que non do mesmo xeito có neo-corporativismo, pero de xeito paralelo poden identificarse autores como Heclo e Wildawsky (1974) citados por Meny e Thoenig (1992:71) que utilizan o concepto de *policy community* como grupo constitutivo e modo de relacións no seo dunha determinada política pública: Meny e Thoenig (1992) tamén citan a Jabert e Muller (1988) ó afirmar que os funcionarios e as organizacións privadas afectadas polos mesmos problemas, comparten opinións e achegas, mesmo idénticas xa que comparten *referentes comúns* e actúan de xeito concertado. Así, os *Issue network* ou *policy community* son usados a partir dos anos 80 para a análise das políticas industriais en Francia e en Gran Bretaña, de xeito diferente ós *iron triangles*, coalición pechada dun servizo administrativo, un grupo de interese sectorial e unha comisión do Parlamento correspondente; en tanto que os *issue networks* foron definidos como o *"el elemento de un continuum cuya otra extremidad serían los triángulos de hierro"*, segundo recollen Meny e Thoenig (1992:71) citando a Heclo (1978:102).

Neste sentido, Meny e Thoenig (1992) fan referencia a Jordan (1981:103), afirmando que os *issue networks* son triángulos de ferro, pero atinxen a un grupo máis extenso, dispoñen dun poder máis parcelario, están constituídos por un pequeno número de participantes previsibles, e teñen unha homoxeneidade e unha cohesión reducidas pola mobilización de grupos con valores cambiantes, que ocasiona, á súa vez, unha capacidade reducida de peche na toma de decisións.

3.2.2.3.2 O neo-institucionalismo.

Tal e como indican March e Olsen (1984: 738) citados por Meny e Thoenig (1992:72), o neo-institucionalismo non é simplemente "*new wine in old bottles"*, senón que é a inserción e fusión de antigos elementos nos elementos non institucionais das políticas públicas contemporáneas, nacendo para reintroduci-lo estado na análise de políticas públicas a través da influencia de factores como poden ser as investigacións de *pioneiros illados* como Nettl ou Ashford, os enfoques neo-marxistas e neo-corporativistas que retomaban a análise do estado, ou as importantes críticas dos neo-conservadores que, mediante o seu *asalto*, puxeron ó estado no centro do debate politolóxico.

Segundo Meny e Thoenig (1992) o *Bringing the State Back In* de Evans (1983) supón unha alegación a favor da reintegración do estado como elemento diferente ó de lugar de loita e de compromisos. A expresión tírase de Nettl (1968:559-592) recollida por Meny e Thoenig (1992) que indican que "*There may be a case for bringing the state back in"* onde se explicaban as razóns polas que o estado estaba ausente das ciencias sociais.

> El concepto de estado casi no está de moda en las ciencias sociales. Sin embargo, conserva una existencia esquelética, fantasmal, en gran parte porque, a pesar de los cambios de orientación y de interés de la investigación, la cosa existe y ninguna reconstrucción intelectual conseguirá disolverla**. (**Meny e Thoenig, 1992:72).

Segundo Grau, M. e Mateos, A. (2002) o neo-institucionalismo constitúese como un enfoque teórico que centra a súa atención no estudo das institucións políticas á hora de entender como estas afectan á dinámica política, rachando co duopolio mantido polo *behaviourismo* como análise do comportamento individual e dos seus condicionantes sociais, e pola *rational choice* como agregado de comportamentos individuais orientados pola lóxica de maximiza-los seus intereses calculados racionalmente.

A diferenza do institucionalismo, que se basea na análise das institucións dende ópticas legais e formalistas, Peters (2003) indica que este se centra nun enfoque dominado polo legalismo, polo estruturalismo, polo holismo, polo historicismo e pola análise normativo[21], o neo-institucionalismo analiza as institucións definidas como elementos formais ou informais que non necesariamente teñen un reflexo legal e que estruturan e condicionan o comportamento dos individuos. Así, os elementos institucionais poden ser moi diferentes, salientando as normas e procedementos, as estruturas e, finalmente e como novidade, as rutinas, valores e pautas de comportamento.

Ademais, a diferenza do institucionalismo, que ten un obxectivo normativo ó xulga-las institucións de goberno para comparalas e melloralas, o neo-institucionalismo ten un obxectivo analítico e explicativo, estudando como as institucións inciden no comportamento dos individuos e explican o resultado final, que son as políticas públicas.

[21] Para o autor, o enfoque legalista supón *"que ocuparse de las instituciones públicas era (y sigue a ser) ocuparse de la legislación*". O enfoque estruturalista comporta que *"si un analista es quien de identificar los aspectos salientes de la estructura, podría predecir el comportamiento del sistema"*. O enfoque holista *"tiende a apartar el análisis de la comparación"*. O enfoque historicista supón *"el argumento implícito era que para comprender cabalmente de qué modo se practicaba la política en un determinado país, el investigador tenía que comprender la pauta de desarrollo que producía ese sistema"*. En tanto que o enfoque centrado na análise normativa supón a *"vinculación de las declaraciones descriptivas acerca de la política con una preocupación por el buen gobierno"*. Peters (2003: 20-27)

Dentro do neo-institucionalismo salientan March e Olsen coa súa obra *"El Redescubrimiento de las Instituciones"* (1997), que analizaremos con posterioridade ó afondar máis no enfoque.

3.2.2.3.3 As políticas públicas como reveladoras do Estado.

Dun xeito paralelo e complementario ó neo-institucionalismo, outra serie de autores afirman a súa visión "*agnóstica"* do estado, de tal maneira que non se nega a Teoría do Estado, senón a que se procede á desestimación dun dogma a priori que compromete as análises realizadas e péchaas nun círculo vicioso (Meny e Thoenig 1992:76).

Dentro deste grupo de autores, Meny e Thoenig (1992) mencionan como Leca e Jabert (1980) recoñecen a especificidade do estado mediante a crítica a Crozier e Friedberg do seu "*El actor y el sistema"* (1977), no que se interrogan sobre a decadencia do estado a partir da socioloxía das organizacións. Así, Meny e Thoenig (1992) recollen como Leca e Jabert (1980) afirman que Crozier e Friedberg (1977) rexeitan o sistema político como sistema de acción específica con vocación de coordinar outros sistemas de acción, visión que é considerada básica en nome da especificidade do estado, indicando que:

> …reconecer la instancia que organiza, si es necesario mediante el recurso a la violencia, y justifica, a través de los procesos de legitimación, las diferencias sociales transformándolas en identidades políticas vinculadas a toda la colectividad, no significa socializar el poder político ni pretender que está por encima de la sociedad. (Meny e Thoenig, 1992:76).

Os sociólogos das organizacións, rexeitando o idealismo filosófico-xurídico e o determinismo económico, poñen en primeiro plano os conceptos de actores, xogos e sistemas de acción.

- Os actores diferéncianse dos axentes racionais. Teñen racionalidade limitada, estando as súas eleccións cruzadas por diferentes contradicións e inspirándose en motivacións, ás veces, non coherentes. Meny e Thoenig (1992) citan a Hirschman (1967) e Narch (1974) ó afirmar que os seus obxectivos non son exclusivamente racionais, senón que se descobren a posteriori a través das decisións.
  Meny e Thoenig (1992) recollen tamén a Crozier e Friedberg (1977) cando afirman que o comportamento dos actores, en vez de ser racional cos obxectivos, é racional coas oportunidades e o contexto que as define e, por outra banda, en relación ó comportamento dos demais actores. Ademais, tamén citan a Padioleau (1982:18) ó afirmaren que os actores identifícanse con valores e ideoloxías e son portadores de intereses, escollen os intereses ou os valores en función de apreciacións subxectivas máis ou menos reflexivas, e son incapaces de prever e de controlar tódalas consecuencias dos seus actos.
- No tocante ás estratexias, non hai sistemas sociais totalmente regulamentados e controlados, polo que as relacións de poder establécense segundo a liberdade de acción e dos condicionantes, estruturados en base ós xogos entre actores con estratexias concorrentes ou compartidas, pero non unívocas, polo que desaparecen todo tipo de determinismos previos.

- Con respecto ás interaccións, Meny e Thoenig (1992) continúan citando a Crozier e Friedberg (1977:198) ó afirmar que poden provocar efectos non esperados, polo que é preciso combina-la análise estratéxica e a análise sistémica.

> El razonamiento estratégico parte del actor para descubrir el sistema, único capaz de explicar por sus condicionamientos las aparentes irracionalidades del comportamiento del actor. El razonamiento sistémico parte del sistema para reencontrar, con el actor, la dimensión contingente, arbitraria y no natural del orden construido. (Meny e Thoenig, 1992:75).

Con estas premisas previas, o estado recobra a súa centralidade. *"Las concepciones substancialistas del estado máquina ceden lugar a las representaciones del estado, definido por los sistemas de relaciones que mantiene con los actores de la sociedad política o global (...) el estado nunca existe en si, si no siempre desde el ángulo de sus relaciones con otros actores"*, segundo recollen Meny e Thoenig (1992:75) mencionando a Padioleau (1982:16).

Meny e Thoenig (1992) afirman que Ashford (1976) resume a situación dos estudos sobre as relacións entre diferentes niveis de goberno local e nacional analizando, por unha banda, que a marxe de manobra recoñecida na execución local das políticas nacionais é residual ou contraproducente. Por outra banda, tamén estuda a complexidade no xogo entre os actores nacionais e locais, sen que este feito sexa negativo. Finalmente, Ashford afirma que as políticas públicas xorden a miúdo de motivacións confusas e oriéntanse cara obxectivos heteroxéneos. Neste sentido, utiliza o concepto de concepto de discrecionalidade que traduce a capacidade do sistema para adapta-las regras ás diferentes situacións, suavizando sistemas e xerarquías. A realidade móbil e brillante da lexitimación das estratexias de adaptación dos actores imponse ás visións dogmáticas ou racionais do estado, de tal xeito que:

> …en lugar de interrogarse sobre las consecuencias de las estructuras institucionales sobre las políticas, la cuestión es: ¿como la formación de una política refleja la distribución del poder, de las funciones y de la incidencia de las elecciones en los diferentes niveles de gobierno? (…) En este sentido, las políticas públicas se vuelven un medio para describir el comportamiento institucional y como sus variaciones pueden ser atribuidas a las estruturas mismas. Las políticas se convierten en un análogo de las instituciones, más que en un conjunto de decisiones más o menos eficientes, efectivas o racionales. (Meny e Thoenig, 1992: 76-77).

Así, as institucións do estado son organizacións a través das que os axentes públicos perseguen metas que non son exclusivamente respostas ás demandas sociais e, á súa vez, configúranse como organizacións e accións que estruturan, modelan e inflúen tanto nos procesos económicos, como nas clases ou grupos de interese.

Neste sentido, Meny e Thoenig (1992) indican a existencia de numerosos exemplos de autores que seguen estes enfoques. Katzsenstein (1978) subliña o impacto diferencial do estados sobre as políticas económicas externas. Heclo (1974) analiza as políticas sociais en Suecia e Gran Bretaña. Zysman (1977) estuda as políticas industriais en Francia. Thoenig (1987) recoñece un lugar salientable ó estado e ós burócratas e Mayntz,(1978) ás súas estruturas, estudando tamén os seus límites. Bahuer e Cohen, (1981) estudan os límites da acción do estado. Estes autores recoñecen a importancia das teorías pluralistas e dos neo-marxistas, pero tamén dos seus límites.

3.2.3 O neoinstitucionalismo.

Tal e como se indicou con anterioridade, un dos alicerces teóricos para a elaboración da presente investigación é o neo-institucionalismo, entendido como enfoque teórico que centra a súa atención no estudo das institucións políticas e sociais á hora de entender como estas afectan á dinámica política (Grau M. e Mateos A. 2002). O neo-institucionalismo, dende a perspectiva de March e Olsen (1997), comentado en Peters (2003), responde ós enfoques anteriores, sobre todo ó condutismo que forma parte inherente da elección racional, afirmando que a ciencia política baseada nestes enfoques se caracteriza polo seu *contextualismo, o seu reducionismo, o utilitarismo, o funcionalismo e o instrumentalismo*.

Con respecto ó *contextualismo,* March e Olsen (1997) indican que para a elección racional, a política subordínase a elementos de carácter contextual como pode ser o crecemento económico, en tanto que para o neo-marxismo, por exemplo, subordínase á estrutura de clase ou ós *cleavages* de carácter socioeconómico, contrastando así co pensamento dos neo-institucionalistas para os que a política depende da sociedade. No tocante ó *reducionismo,* os autores critican a redución do comportamento colectivo ó comportamento individual, de tal xeito que eliminan todo tipo de posibilidade de autonomía para as estruturas superiores ó individuo. Seguindo co esquema, March e Olsen (1997) presentan unha crítica ó *utilitarismo* xa que o feito de asumir que as persoas unicamente actúan para maximizar o seu beneficio individual supón a negación da actuación dentro dunha estrutura institucional aplicando valores diferentes dos que guían o beneficio particular, aspecto este que non se corresponde coa realidade. No relativo ó *funcionalismo,* este supón unha crítica ó tratamento da historia procedente do condutismo e da elección racional xa que para estes enfoques a historia é un proceso eficiente que avanza de xeito único cara ó equilibrio, aspecto este que é matizable xa que os autores neo-institucionalistas salientan a dificultade de controla-la evolución dos procesos políticos ó longo da historia. Finalmente, con respecto ó *instrumentalismo,* March e Olsen (1997) afirman que a interpretación da ciencia política contemporánea sobre a vida política é realizada sobre a base da única actuación instrumental a través do sector público, desbotando a influencia de aspectos como os símbolos, os valores e outros elementos do proceso político que forman parte da arte de gobernar.

March e Olsen (1997) tentan evolucionar a perspectiva utilizada pola ciencia política (marcada polo condutismo e pola elección racional que, segundo Peters (2003), segue vixente a finais dos 90) mediante un novo institucionalismo que poña a acción colectiva no centro da análise, entendéndoo como un enfoque fundamental para a comprensión da vida política, situando tamén como elemento central a relación entre as colectividades políticas e a contorna socieoconómica, de tal xeito que a política teña a opción de moldea-la sociedade e a sociedade de moldea-la política.

Así, unha vez enmarcado o neo-institucionalismo dentro das correntes que afirman a autonomía do estado e das institucións á hora de producir políticas públicas, rachando co determinismo presente tanto nas ópticas racionais – exhaustivas como naquelas derivadas do neo-marxismo ou neo-conservadurismo, é preciso proceder a analizar a evolución do neo-institucionalismo así como dos diferentes matices que presentan as súas correntes.

Neste sentido, é posible atopar diferentes correntes do neo-institucionalismo en función dos autores analizados. Deste xeito, por exemplo os citados Grau e Mateos (2002) fan referencia á existencia do neo-institucionalismo histórico e do neo-institucionalismo racional. Pola súa banda Vergara, no estudo introdutorio realizado a *"El redescubrimiento de las instituciones"* (March e Olsen, 1997), diferenza entre o neo-institucionalismo económico, o sociolóxico e unha última versión protagonizada por March e Olsen que é denominada con posterioridade neo-institucionalismo normativo (Peters 1999 citado por Salvador 2003). Ademais, Salvador (2003:55) completa esta clasificación cunha última versión do neo-institucionalismo que, citando a autores como J. Meyer, B. Rowan, L.G. Zucker o P.S. Torlbert, identifica como neo-institucionalismo na teoría da organización.

En todo caso, e como elementos que unifican estas correntes que serán desenvolvidas a continuación, e seguindo a Subirats e outros (2008), no neo-institucionalismo os actores e as institucións inflúense reciprocamente. O *homo institutionalus* atópase atrapado nas regras institucionais formais e informais, polo que adopta condutas políticas que se adecúan ós valores e ás expectativas destas regras, pero que ó mesmo tempo son modificadas por el de xeito incremental mediante as súas decisións e accións.

Como se pode comprobar, o punto central desta concepción son as *regras institucionais*, que son o conxunto das estruturas e as regras formais xurídicas, o que nos ofrece un conxunto de normas formais e informais aceptadas pola comunidade. Ademais disto, as regras institucionais tamén están compostas polos procedementos que facilitan ou limitan a participación dos actores e a efectividade das políticas públicas, polo que a estabilidade é unha das súas características, pero non a inmutabilidade xa que están abertas á influencia e modificacións derivadas do comportamento dos actores. Neste sentido, a diferenza do presentado polos enfoques racionais xa comentados, para o neo-institucionalismo a racionalidade dos actores ten límites no plano cognitivo (*bounded rationality)* e no plano institucional *(bound rationality)*. Así, os individuos son racionais na medida en que teñen un obxectivo concreto e, a través das súas condutas, pretenden forxar unha identidade social e garanti-lo recoñecemento por parte dun grupo ou asociación. Subirats e outros (2008) mencionan a Norgaard (1996) ó cita-lo concepto de *reasonable rationality*, polo cal os actores reaccionan de xeito intencional e reflexivo formulando estratexias en función das oportunidades que lles brinden as regras institucionais.

3.2.3.1 O neo-institucionalismo racional.

Seguindo a Rubio (2002), o enfoque racional do neo-institucionalismo vén determinado pola súa influencia da *rational choice.* Esta influencia provoca que as institucións sexan unha caste de pano de fondo sobre o que os actores desenvolven as súas estratexias, é dicir, un contexto a ter en conta no que os actores son elementos racionais que contan con información completa do entorno e actúan para maximiza-los seus intereses. Deste xeito, e seguindo cos enfoques racionais, a conformación de preferencias dos actores é algo esóxeno á análise, deducíndose de xeito lóxico das posicións sostidas por cada actor, sendo unha das primeiras tarefas do investigador descubrir que é o que entende cada actor polo seu interese para, deste xeito, atopar a súa racionalidade.

Así, o rol de pano de fondo das institucións sobre o que os actores desenvolven de xeito racional as súas interaccións, supón que os propios actores acepten as regras e incentivos que establecen as institucións polos que se regulan as devanditas interaccións racionais xa que, tal e como se mencionaba con anterioridade, os actores aceptan de xeito racional que o xeito máis efectivo para maximiza-la súa utilidade é a interacción dentro dos límites marcados polas institucións. Deste xeito, Salvador (2003:58) recolle a Ayala (1999) que comenta que "*se entienden así a las instituciones como resultado deliberado y expreso de la acción concertada de los agentes"*.

É neste punto onde o neo-institucionalismo racional toma un camiño independente dos enfoques racionais-exhaustivos xa que, se ben como estes afirman as preferencias dos actores son esóxenas ós procesos, o feito de asumírense as institucións como pano de fondo das interaccións e, polo tanto, de aceptaren que estas teñan regras e incentivos, provoca en certo sentido que estas regras contribúan a matiza-las preferencias, de tal xeito que as preferencias e a función de utilidade dos actores, se ben é esóxena, ten certas influencias internas. Así, para Salvador (2003), que cita a Scott (1995), os aspectos regulativos das institucións céntranse na presenza de regras, de procedementos de inspección e revisión que garanten que tódolos actores actúen segundo as regras, e do establecemento de sancións, aínda que é preciso facer fincapé en que o respecto ás institucións e ás normas impostas por estas é un elemento que depende completamente da decisión racional dos actores e da maximización da súa utilidade.

Ademais, é preciso indicar que estas regras e normas, establecidas ó longo do tempo e convertidas en rutinas e inercias, matizan tanto a discrecionalidade dos decisores, como as alternativas e resultados ós que se terían que enfrontar os actores racionais no seu cálculo para a maximización dos seus beneficios. Deste xeito, o rol das institucións é considerado como salientable á hora de mellora-lo intercambio económico que reduce os custos de transacción, como indica Salvador (2003) recollendo a Coase, (1994); Williamson, (1985); e North, (1991).

Afondando no neo-institucionalismo racional, este fai diferenza entre os conceptos de organización e institución, onde as institucións son as regras e as normas que rexen os intercambios e interaccións levados a cabo polas organizacións. Neste caso, Salvador (2003:59) cita a North (1991) que afirma que *"las instituciones serían análogas a las reglas del juego en una competición deportiva, donde los equipos enfrentados equivaldrían a las organizaciones"*. Tamén é posible seguir a Ayala (1999) cando afirma que:

> …las instituciones son un conjunto de reglas y normas, las organizaciones son las instancias o arenas en las que los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones cooperativas y actuar como actores colectivos en el mercado, por supuesto, de acuerdo con las reglas contenidas en las instituciones existentes. (Ayala, 1999:64)

Pola súa banda Peters (2003) recolle os comentarios que Kiser e Ostrom (1982: 179) realizan sobre as institucións, que son consideradas:

> …regulamentaciones que los individuos usan para determinar qué y a quién se incluye en las situaciones de toma de decisión, como se estructura la información, qué medidas pueden tomarse y en qué secuencia, y como se integrarán las acciones individuales a las decisiones colectivas (…) todo lo cual existe dentro de un lenguaje compartido por cierta comunidad de individuos, y no como partes físicas de un entorno extremo. (Peters, 2003:85)

Outra definición aceptada dende este enfoque é a que Ayala (1999:62) recolle de North (1993), que define institucións como *"las regras del juego en una sociedad más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, sea social o económico"* . Para Ayala (1992:62 e ss.) no sentido máis amplo do termo, as institucións son o *"conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales".* Así, as institucións son construcións históricas que os individuos constrúen expresamente, asumindo características peculiares de acordo cos riscos estruturais dominantes nunha determinada economía e sociedade, sendo tamén importante a influencia de valores, tradicións culturais e relixiosas e das convencións existentes.

No referente á creación das institucións, Peters (2003) salienta a febleza deste enfoque (como o de todo o neo-institucionalismo) á hora de explica-la creación das institucións, estudando a Hayek (1967) que indica que se hai obxectivamente unha necesidade lóxica dunha institución, esta xurdirá xa que os actores son racionais; aínda que o propio Peters (2003) indica que a versión considerada máis completa para a interpretación da creación das institucións dende o neo-institucionalismo racional é a de Sened (1991) que argumenta que as institucións nacen da vontade duns individuos de impoñer a súa vontade sobre a dos demais polo que, para que isto aconteza, deben contar coa capacidade de manipula-la estrutura política para crea-la institución e deben prever que esta suporá beneficios en comparación coa súa situación previa. Así, a creación das institucións é unha obra racional para os seus autores.

O neo-institucionalismo racional salienta o rol das institucións como regras para tomar decisións, se ben diferencian entre institucións esóxenas, que son tomadas como factores fixos para un modelo, co foco da análise nas súas consecuencias para a vida política, en tanto que no caso das institucións endóxenas o foco atópase na razón pola que estas institucións adoptan determinadas formas. En todo caso, é importante salientar que as institucións sen a socialización, aprendizaxe e transmisión, só serían construcións formais, pero sen viabilidade económica ou social

Neste esquema, as organizacións como entes racionais participan sempre nas institucións en cada interacción de xeito inicial e racional *ex-novo*, sen ter en conta os referentes históricos da institución, aspecto este que é limitado polo concepto de *path-dependence* polo que, para Gallego e Gomà (2003) o contexto histórico ten peso na definición das políticas públicas e, polo tanto, na interacción dos actores.

Para March e Olsen (1997), que citan a North (1986), é preciso facer fincapé nos seguintes aspectos do neo-institucionalismo racional ou económico:

- A estabilidade é o resultado da obediencia a conxuntos de regras que regulan a actividade económica, baixo a pena de sancións para os actores que incumpran.
- O cambio institucional é definido como axustes marxinais ás normas que regulan a actividade económica, e ás súas sancións. Estes axustes son impulsados por actores que maximizan as preferencias atendendo ó conxunto de incentivos presentes no arranxo institucional.
- O principal motor de cambio son as variacións nos prezos relativos. Se hai variacións, hai novos incentivos a ser aproveitados mediante adaptación das regras existentes.

- O cambio sempre é incremental. Os actores negocian os sucesivos axustes ás regras sen que estes axustes modifiquen radicalmente a natureza dos arranxos institucionais.
- O cambio sempre obedece a patróns racionais, polo que os actores teñen un esquema claro de preferencias, alternativas, cálculo e maximización de beneficios.
- A evolución suxire adaptación e maximización da eficacia, aínda que esta concepción bate coa realidade dos mercados, que son imperfectos, polo que a información é incompleta e existen custos de transacción. Deste xeito, existe incerteza para o cálculo racional, polo que os actores recorren a ideoloxías, teorías e modelos históricos para interpreta-la realidade.
- Os actores racionais atópanse atrapados en circunstancias definidas historicamente, con construcións mentais subxectivas que, ó actuar, modifican paulatinamente o seu contexto institucional.

Finalmente, é posible observar diferentes elementos centrais no neo-institucionalismo racional:

- O modelo axente – principal, exposto por Salvador (2003:59) que cita a Banks e Weingast (1992) e a Dowding (1995), como relación entre a burocracia e a política (entendéndose por políticos tanto goberno como Parlamento), de tal xeito que os políticos son identificados como o *principal* e a burocracia como *axente*, estableceéndose entre ámbolos dous unha serie de interaccións que, dende o neo-institucionalismo racional se analizan dende a óptica da racionalidade economicista. Neste sentido, Peters (2003:81) comenta sobre Niskanen que a teoría da burocracia sería máis realista se o *"jefe del departamento fuera visto como el agente de los empleados. El principal efecto de la expansión de una oficina no es que el jefe obtenga más dinero o beneficios, sino que haya más puestos gerenciales deseables para los subordinados"*, de tal xeito que se completa a interpretación de Niskanen sobre a función de utilidade do burócrata.
- A análise das institucións dende a óptica da teoría de xogos. As interaccións dos actores dentro das institucións son analizadas aplicándoselles xogos que estes utilizarán para a maximización dos seus beneficios. Como indica Salvador (2003), a énfase sitúase neste caso no deseño de regras que facilitan a cooperación e intercambio entre os actores implicados.
- As institucións como regras que limitan o comportamento dos actores. A énfase neste elemento central supón que se concibe ás institucións como elementos nos que os actores interaccionan, aceptando as normas e, polo tanto, limitando as súas accións, pero actuando racionalmente en función dos beneficios esperados. Neste caso, as institucións concíbense como medios para prescribir, proscribir e permitir comportamentos, segundo Salvador (2003), que cita a Ostrom (1986)

Neste sentido, Ayala (1999) afirma que é posible expoñer certas diferenzas entre o neo-institucionalismo racional e os outros neo-institucionalismos. Así, o racional só admite dúas formas de racionalidade: A racionalidade substantiva que é inherente á conduta individual; e a racionalidade instrumental, que aprende o individuo e é desenvolvida para acadar a maximización da súa utilidade. A racionalidade é exhaustiva e ilimitada, xa que non é restrinxida polas institucións, a competencia de individuos ou grupos, os problemas de información… esta racionalidade exhaustiva esténdese á racionalidade colectiva, é dicir,

aplícase á acción do individuo dentro dunha organización, de tal xeito que a maximización individual conduce á maximización social.

Por outra banda, nunha definición laxa dos restantes enfoques do neo-institucionalismo é posible observar a aceptación doutras formas de racionalidade: a racionalidade procedimental, pola cal os individuos atéñense a certos procedementos ou regras cando perseguen a maximización; a racionalidade limitada definida polos límites de cómputo e cálculo dos individuos; ou a racionalidade expresiva, que dá forma e contido á elección individual xa que os individuos poden ter funcións de utilidade *ad hoc.* En todo caso, a racionalidade é limitada e suxeita a restricións institucionais, á competencia, ós problemas de información… Esta racionalidade limitada individual non é equivalente á racionalidade social, en tanto que a maximización individual non conduce necesariamente á maximización colectiva.

3.2.3.2 O neo-institucionalismo histórico.

A diferenza do acontecido co neo-institucionalismo racional, onde os actores expresan as súas interaccións aplicando a racionalidade, no neo-institucionalismo histórico os actores teñen racionalidade limitada, polo que non contan con información suficiente para exerce-la toma de decisións acorde ós seus intereses, actuando como cumpridores de normas, e reproducindo comportamentos regulados que non son quen de analizar para ver como impactan na xestión dos seus intereses.

Neste sentido, o proceso de conformación de preferencias é máis complexo ca no neo-institucionalismo racional (con tódolos matices xa observados con anterioridade), xa que a fixación de preferencias e obxectivos é endóxena á análise ó se derivaren dun contexto histórico-institucional que os rodea e que, polo tanto, conforma intereses e preferencias xa que o propio actor non ten capacidade para elo ó actuar cunha racionalidade moi limitada. Neste contexto, a conformación de preferencias e obxectivos vese influída polas institucións, polo que un dos aspectos básicos á hora de determinar estas preferencias, obxectivos e actuacións dos actores, é o contexto histórico e a evolución da propia institución, de tal xeito que a análise desta evolución institucional marca a evolución das interaccións dos actores.

Como se pode comprobar, introdúcese un concepto xa mencionado ó falarmos dos matices dentro do neo-institucionalismo racional. Trátase do *path-dependence*. I é que no neo-institucionalismo histórico, "*policies produce politics"* (Rubio, 2002) entendido como o proceso polo cal as políticas públicas producen dinámica política, e *path-dependence*, ou inercia para seguir un camiño xa marcado pola evolución da institución, de tal xeito que un dos elementos clave para a actuación dos actores e as súas interaccións é o *policy feedback*, segundo afirman tanto Rubio (2002) como Peters (2003) citando a Krasner (1984).

Así, o neo-institucionalismo histórico céntrase no feito de que, unha vez os gobernos crean unha liña de pensamento e acción política e toman as súas decisións institucionais, as normas creadas persisten a non ser que exista unha forza que sexa quen de supera-la inercia creada ó se poñer en práctica o programa. Este concepto de *path-dependence* compleméntase co de *sedimentación*, de tal xeito que as institucións poden crear novas regras e normas que

tenten arranxar disfuncións presentes nun primeiro deseño, polo que se dá unha evolución sobre un primeiro modelo de institución creada e, ó mesmo tempo, aséntase este modelo pasando do concepto *dependencia* do pasado ó concepto *rumbo*, polo que non se trataría dunha influencia do pasado que condiciona absolutamente o futuro, senón unha influencia que marca un rumbo a ser seguido, restrinxindo o abano de alternativas presentes para o futuro da institución en virtude dese rumbo marcado nos intres iniciais, tal e como comenta Peters (2003) citando a Cheung (1996), Kreuger (1996) e Tolbert e Zucker (1996).

Para Peters (2003) a definición de institucións propia do neo-institucionalismo histórico é máis *vaga* cá do resto dos enfoques xa que os autores definen as institucións por medio de exemplos como poden ser as estruturas gobernamentais formais (lexislaturas), as institucións legais (leis electorais) ou institucións sociais como poden se-las clases sociais, aceptando este conxunto de estruturas como compoñentes do aparato institucional utilizado para explica-los fenómenos políticos. Neste sentido, Peters (2003:103) menciona a autores como Thelen e Steinmo (1992) que indican que estas institucións son intermedias, situándose entre os Estados e o comportamento individual; en tanto que tamén cita a Peter Hall (1986:7) define as institucións como "*reglamentaciones formales, los procedimientos de acatamiento y los procedimientos operativos estándar que estructuran las relaciones entre las personas en diversas unidades de la organización política y de la economía"*, entroncando con esta definición que inclúe regulamentacións e procedementos, tanto co enfoque da elección racional, como co normativo.

Un elemento que o neo-institucionalismo histórico considera clave para o seu concepto de institución é o relacionado coas ideas, elementos considerados como os equivalentes funcionais da *lóxica do apropiado* no neo-institucionalismo normativo, sendo as que restrinxen os límites da acción de goberno aceptable. As ideas proporcionan un conxunto de solucións para os problemas de eleboración de políticas que poidan xurdir dentro do seu ámbito, de tal xeito que son compoñentes centrais. A pesar do peso deste concepto, tal e como se comentou, Peters (2003:104) segue a considerar problemática a definición de institución para este enfoque ó faceren fincapé tanto en conceptos de *"sentido común"* como burocracias, como en conceptos tan "*vagos"* como as ideas.

A definición do marco teórico-político analizado dende o neo-institucionalismo histórico ten tres características básicas:

- A conformación de preferencias e obxectivos dos actores é endóxena. Rubio (2002) recolle a Immergurt (1988) que afirma que as institucións actúan como filtros que favorecen determinadas interpretacións de obxectivos e medidas.
- A causalidade é concibida como un fenómeno contextual, xa que o resultado final das interaccións é produto, non so do xogo dos actores, senón de diferentes elementos que interactúan (institucións, ideas, actores…), non sendo posible desvencellar estas accións en modelos separados de variables causais independentes.
- Enfatízase o peso da historia, que non é vista como un proceso lóxico e eficiente, senón como unha evolución marcada por accidentes e trocos inesperados. Non hai unha visión determinista do contexto histórico, pero si unha ampla influencia deste legado pero non dun xeito deducible previamente.

Neste sentido, Salvador (2003) recoñece que para o neo-institucionalismo histórico as tendencias e visións que marcaron a creación e evolución das institucións determinan as interaccións dos actores e, polo tanto, limitan as políticas públicas a desenvolver no seu seo. Deste xeito, tanto preferencias, como obxectivos e interaccións dos actores vense limitadas polas visións e valores sobre os que se deseña a institución, polo que para a análise deste proceso é preciso observa-lo impacto que estas visións institucionais teñen sobre a definición do concepto de problema a afrontar polos actores, identificando as relacións causais entre obxectivos e estratexias e o feito de limitar as alternativas viables; así como observa-las interaccións entre os actores e como as visións institucionais marcan esta interacción.

Á hora de explica-los procesos de creación e deseño institucional, o neo-institucionalismo histórico, como indica Peters (2003), ten feblezas que tamén se recoñecen no resto dos institucionalismos, aínda que o punto do deseño e creación institucional é un aspecto crucial xa que marca o alicerce sobre o que se erixe a institución á hora de proceder a aplicar os conceptos de *path-dependence* e o de *sedimentación*. Así, para este enfoque a elección do deseño da institución semella vir determinado pola confluencia de forzas políticas en xogo no intre histórico da creación, asumindo unha concepción claramente política do intre da creación institucional en detrimento das opcións máis racionais.

Como se pode comprobar, o enfoque neo-institucionalista histórico ten dificultades á hora de explica-los procesos de cambio institucional, centrándose na potencia da reconstrución histórica das institucións como elemento explicativo fundamental e desbotando outro tipo de análises desta reconstrución histórica. Ademais, é posible observar outro tipo de matices que autores como Peters (1999) citado por Salvador (2003) introducen con respecto á vaguidade da definición de institución que é utilizada por este enfoque. Así, usan un concepto de institución asimilable ó de organización, en tanto que tamén usan o de ideas como algo que vai alén da propia organización. Neste sentido, tamén é posible atopar críticas sobre a incidencia das ideas no comportamento dos actores e a creación de políticas públicas, presentando confusión á hora de desagregalo con respecto ó concepto de institución.

A pesar de todo, pódese observar como o concepto de idea como elemento que limita as preferencias e interaccións dos actores ten relación con outros tipos de neo-institucionalismo, como se poderá comprobar con posterioridade.

3.2.3.3 O neo-institucionalismo sociolóxico.

Para March e Olsen (1997), o neo-institucionalismo sociolóxico, localizado maioritariamente dentro da socioloxía das organizacións, caracterízase pola súa énfase na importancia dos procesos cognitivos dos individuos, polo que o comportamento dos actores se explica nos procesos de adquisición de coñecementos por parte dos individuos nas organizacións.

Este proceso de adquisición de coñecementos individual vén determinado pola existencia de regras e tradicións institucionais, que son resultado dos procesos de construción da realidade como fenómenos culturais, constituíndo así mesmo o marco de referencia a partir do

cal os individuos explican o mundo**.** Estas regras de actuación, de carácter cultural, van adquirindo racionalidade mediante o proceso de interacción dos actores, é dicir, o uso das normas no tempo dálles racionalidade, ata que son consideradas partes non cuestionadas da realidade e, polo tanto, as normas fican institucionalizadas, tal e como afirma Salvador (2003) citando a DiMaggio e Powell (1991), Meyer e Scott (1992), e Tolbert e Zucker (1996). Así, a adecuación das institucións ó seu contexto histórico é o elemento lexitimador básico das propias institucións, en contraposición ó valor funcional ou a eficiencia na produción de resultados presente noutros enfoques neo-institucionais.

Deste xeito, a percepción dos individuos vén determinada pola cultura institucional na que se integran os propios individuos e pola que se ven influídos, pero á que non inflúen, razón pola cal o cambio institucional é tan complexo.

Con respecto á definición de institución propia deste enfoque do neo-institucionalismo, é preciso indicar que este ocúpase máis do proceso de creación de valores e marcos cognoscitivos dentro dunha organización, ca do estado final das cousas. A pesar disto, Peters (2003:160) menciona a Scott (1995:33) ó definir institución como "*estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social"*. Ademais, de cara a establecer diferenciacións entre institucións e organizacións, acódese á economía onde, ó igual có xa comentado na análise do neo-institucionalismo racional, Peters (2003) cita como North (1990) e Khalil (1995) distinguen entre equipos que se enfrontan nalgún deporte e as regras que rexen o devandito deporte, de tal xeito que as organizacións fórmanse para participar dentro dun entorno institucional creado por entidades como mercados e sistemas políticos e, polo tanto, se as regras (formais ou informais) do mercado trocan, as empresas tamén deben trocar.

Neste sentido, aínda que o neo-institucionalismo sociolóxico afirma a complexidade do cambio institucional debido á escasa influencia que ten o individuo sobre a cultura institucional, tamén afirma que o cambio é posible como resultado da interacción entre a organización e o ambiente, se ben é preciso indicar que o cambio é pausado xa que o ambiente evoluciona dun xeito moi lento. Así, o cambio é unha lenta evolución das tradicións e valores institucionais que ningún individuo controla, polo que todo cambio é unha adaptación ó ambiente. Deste xeito, as institucións son estruturas formais e informais de regras e procedementos que condicionan a conduta e a capacidade de actuación dos actores, cuxas preferencias e interaccións son entendidas unicamente atendendo ó contexto institucional no que se desenvolven.

March e Olsen (1997) citando a Powell (1991) afirman que as organizacións tenden a uniformarse baixo un arranxo institucional específico, o que é denominado *isomorfismo*, de xeito que cando xorde unha nova organización inmediatamente tende a mimetizarse co resto das existentes, adoptando as características máis salientables propias dese campo.

Este enfoque outórgalle unha especial transcendencia ó simbolismo e á adecuación entre institución e valores culturais predominantes na sociedade, afastándose da racionalidade exhaustiva e poñendo ós actores e ás súas interaccións nunha posición de adaptación con respecto ás normas institucionais, vendo estes limitado o seu campo de actuación presente nos enfoques máis racionais. Esta limitación constitúe xa unha modificación de partida, non de carácter posterior, xa que os actores teñen lóxicas de definición de problemas, alternativas,

beneficios e interaccións adaptadas á realidade da institución e, polo tanto, á súa simboloxía, valores e significados.

3.2.3.4 O neo-institucionalismo normativo – March e Olsen.

O neo – institucionalismo normativo ten como referentes a March e Olsen, e ocupa un lugar intermedio entre o económico e o sociolóxico debido á diferente velocidade do cambio institucional reflectida, así como á capacidade outorgada ós actores para procesar e reaccionar fronte ós cambios no ambiente, explicada en función do nivel de racionalidade destes actores. Neste sentido, asume unha concepción das institucións políticas máis estable cá presente no neo-institucionalismo económico, pero máis dinámica cá apuntada no neo-institucionalismo sociolóxico.

Ademais, o neo-institucionalismo normativo, bautizado deste xeito seguindo a Peters (2003) debido á forte énfase posta nas normas das institucións como medios de comprender como funcionan as propias institucións e como determinan ou moldean o comportamento dos actores e dos individuos, asume unha diferenza básica con respecto ó racional, xa que considera a conformación de preferencias algo endóxeno ó proceso político no que se atopa a institución. Esta aproximación afirma que os actores forman as súas preferencias mediante a participación no proceso político e mediante as institucións que o regulan e nas que se insiren, polo que as institucións moldean a conduta e as preferencias dos actores (Salvador, 2003), permitindo acadar o *"equilibrio en medio de un conjunto de egoístas racionales"* (Peters, 2003:38).

O neo-institucionalismo normativo pretende recuperar a centralidade dos valores nas análises da ciencia política que estaba a ser substituída por concepcións e metodoloxías individualistas e utilitarias, facendo fincapé nas normas e valores institucionais como aspectos clave para a configuración do proceso de construción das bases para a interacción dos actores, e para a propia interacción, xa que os actores de xeito voluntario enmarcan a súa actuación no seo das devanditas normas e valores institucionais, que son interiorizadas por eles.

Neste sentido, enténdense os valores como concepcións sobre aquilo que é preferido ou desexado, a partir dunha serie de situacións estándar que se poden tomar como referentes. As normas, no entanto, especifican que pode facerse, lexitimando os medios que se poden utilizar para acadar os fins requiridos, de tal xeito que se definen obxectivos e vías para conseguilos, segundo indica Salvador (2003) seguindo a Scott (1995). Con respecto ó rol dos actores *"en el neo-institucionalismo normativo, los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, si no individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están ligados"* (Peters, 2003:46), inseríndose en relacións complexas con outros individuos e colectividades cos que interaccionan dende a elección das diversas influencias e dende a interpretación do significado dos seus compromisos institucionais.

Así, as normas e valores son fundamentais para a estabilidade das institucións, baseándose estas na coexistencia de argumentos culturais e organizacionais. A presenza dunha cultura organizacional homoxénea permite ós membros da institución interpretar correctamente as

accións e intencións dos compañeiros, facilitando a cohesión da organización ó uniformar as preferencias dos membros. Como consecuencia destes elementos, e como resultado da obediencia dos individuos ás normas das institucións, é posible identificar unha elevada estabilidade institucional.

Para March e Olsen (1997) unha institución non é necesariamente unha estrutura formal, senón que é un conxunto de normas, regulamentacións, supostos e rutinas, definida como "*conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cual es la situación, que papel será desempeñando y cual es la función de ese rol en determinada situación"* (Peters, 2003:50)**.** Ó longo da súa obra, March e Olsen van introducindo dentro da súa definición de institución aspectos tales como a estabilidade, durabilidade ou permanencia no tempo, e a capacidade para influír sobre a conduta dos individuos e, incluso, a lexitimidade inherente ás propias institucións que compromete ós individuos a se comportaren de determinadas maneiras. Un dos elementos máis salientables para March e Olsen, tal como se verá, é o concepto da *lóxica do apropiado* polo que as normas e valores da institución moldean de tal xeito a conduta do individuo que provoca incluso o comportamento dun soldado que enfronta a posibilidade da morte, pero que se comporta *"adecuadamente"* , segundo indica Peters (2003) aludindo a Macdonald (1983).

March e Olsen (1997) tamén definen as rutinas e as normas. Entenden as rutinas como unha pauta estable de conduta, de tal xeito que volve máis predicible e racional o comportamento dunha organización, aínda que para Peters (2003) esta definición supón problemas á hora de determinar cando remata a predicibilidade e cando comeza a inercia. No caso das normas, os autores non fan delas un elemento fundamental para o enfoque, senón que son medios para o control do comportamento dentro das institucións, é dicir, medios para estruturar o comportamento do nivel macro dos sistemas políticos, de tal maneira que son elementos para a formalización da *lóxica do apropiado*, aínda que a interpretación última destas normas é individual, polo que hai marxe de autonomía.

Ademais, March e Olsen (1997) tamén fan certa diferenciación, aínda que non definitiva, (Peters, 2003: 54) entre as institucións e as organizacións, sendo as organizacións un elemento máis formal, en tanto que as institucións poderían ter unha base de carácter máis cultural. A pesar desta tentativa de diferenciación, como se comenta, hai autores para os que a liña divisoria segue a ser indistinta, cunha visión compartida das mesmas.

Esta perspectiva asume a cultura organizacional como resultado das rutinas organizacionais. Estas son entendidas como o marco de referencia para decidir a relevancia dun evento ou o significado dunha acción, de tal xeito que as regras e normas son a resposta ás necesidades de toda organización de crear rutinas para administra-la atención organizacional. Así, co tempo, as rutinas transfórmanse en regras, convencións, tradicións, tecnoloxías e mitos que compoñen a cultura, entendida como conxunto de coñecementos e prácticas compartidas por tódolos membros da institución que se dan por feitas (non son cuestionadas) e conforme ás que se xera un xeito particular de face-las cousas. A estabilidade institucional é o resultado da existencia de coñecementos e prácticas compartidas que constrúen as normas da institución, ficando codificadas as atribucións e obrigas dos roles que desempeñan os individuos na organización, segundo March e Olsen (1997).

Como se pode comprobar, a estabilidade institucional comeza polas rutinas, pero para a súa análise é preciso enfocarse primeiro no concepto de atención organizacional, que os neo-institucionalistas normativos tratan como a habilidade que teñen as instancias intelixentes da organización para observar e decidir sobre os procesos que teñen lugar nas diferentes sub-unidades, segundo March e Olsen (1997: 13-14).

Atendendo ó modelo da racionalidade limitada, é preciso entender que as organizacións traballan con recursos e coñecemento escasos para a toma de decisións, sendo a atención organizacional limitada, polo que as instancias intelixentes da organización non poden decidir sobre tódolos procesos e establecen estratexias liberadoras da atención para focalizala en temas importantes. É neste punto onde nace a creación de rutinas organizacionais, definidas como cadeas de accións que non precisan decisións, senón que se executan automaticamente en determinadas condicións e que, polo tanto, facilitan que a organización se centre nas unidades que teñen desempeños non satisfactorios.

March e Olsen (1997:68) retoman a March e Simon (1958) e a Weber (1978) ó se preocuparen polo que eles denominan "*la ubicuidad de las rutinas"*, xa que asumen que as organizacións axústanse ás regras e grande parte do comportamento está especificado nos procedementos vixentes, reflectindo este comportamento o xeito rutineiro no que os individuos fan o que estes consideran que debe facerse. Así, as regras – rutinas, procedementos, convencións, papeis, estratexias, formas organizativas ou tecnoloxías, son os elementos en torno ós que se constrúe a actividade política, sendo apoiadas polas crenzas, paradigmas, códigos, culturas e coñecementos que rodean esas rutinas, que son independentes dos actores que as executan e poden sobrevivir a elevadas rotacións dos individuos.

Neste sentido, as rutinas poden ser regras de procedemento, regras de decisión, regras de avaliación, regras sobre asignación da autoridade, regras sobre o manexo da información, regras sobre o acceso ás institucións, regras sobre como troca-las regas… A amplitude das rutinas fai que sexan ubicuas, e provocan que as institucións políticas semellen burocráticas e ríxidas, pero fan posible a coordinación das actividades para obter resultados coherentes.

Ademais, as rutinas fan efectivo un dos elementos básicos das institucións, que é a diminución dos conflitos, evitando e simplificando os conflitos, achegando códigos de significados, restrinxindo a negociación en termos comprensibles e impoñendo acordos, segundo afirman March e Olsen (1997:71) mencionando a Hall (1968) e Van Maanen (1973). Afondando neste concepto, e tendo en conta a multiplicidade de regras existentes, un dos factores máis salientables que afectan á conduta das organizacións é o proceso mediante o que algunhas das regras, máis ca outras, se evoquen en determinadas situacións, de tal xeito que a elección entre as interpretacións das regras e a aplicación selectiva das mesmas vén determinada pola lóxica do coñecemento, aplicando así máis usualmente as regras máis coñecidas.

Para o neo-institucionalismo normativo, o comportamento dos individuos explícase máis doadamente con base nas regras, tal e como se vén de describir, ca na procura individual da maximización dos beneficios de xeito racional. Así, o modelo de toma de decisións que explica o comportamento institucional denomínase *"lógica de lo apropiado"* (March e Olsen, 1997:27), no que os actores, inmersos nas normas e tradicións, non deciden co obxectivo de maximizar preferencias, senón coa idea de seren congruentes coas responsabilidades asignadas segundo estas normas e tradicións. Deste xeito, a toma de decisións segundo a

lóxica do apropiado supón que o individuo identifique o seu rol na organización, e que o individuo decida as accións apropiadas para este rol, nunha circunstancia dada, seguindo as normas da institución. Así, o comportamento será "*intencional, pero no voluntario"* segundo indica Peters (2003:51), xa que se ben os individuos fan eleccións conscientes sobre o seu comportamento, esas eleccións veñen determinadas polos parámetros establecidos polos valores institucionais dominantes.

A obediencia das normas por parte do individuo dáse xa que estes aprenderon a facelo mediante o proceso de socialización, ademais de ter en conta que segui-las normas é unha estratexia de simplificación da realidade que lles permite tomar decisións de xeito máis sinxelo có cálculo de carácter racional. Ademais, feito de segui-las normas institucionais é un marco de referencia co cal compara-la súa actuación, polo que é posible indicar que, perante unha decisión, seguiuse o código e a práctica habitual na institución, polo que de xeito independente do resultado, o proceso para a toma de decisións foi axeitado. Así, as decisións institucionais non son xustificadas unicamente polos seus resultados ou rendementos, senón pola forma na que se toman, polo que segundo March e Olsen (1997:28) a boa decisión política é aquela tomada asumindo os seguintes puntos fundamentais: que tódolos actores apropiados e os seus intereses foron tidos en conta na toma de decisións; e que o liderado político foi exercido de xeito apropiado en función das normas e valores institucionais vixentes.

No relativo ó cambio institucional, o neo-institucionalismo normativo asume que este dáse como adaptación das rutinas ó medio, polo que o cambio é o resultado da interacción entre institución e medio ambiente, sendo as transformacións no medio máis veloces cás transformacións institucionais, o cal provoca unha tensión constante pola adaptación. Así, se ben a rutina é un xeito de adaptarse da institución ás demandas do medio, perante unha desaparición destas demandas do medio a rutina non evoluciona de xeito paralelo, senón que evoluciona máis de vagar, sendo esta evolución un proceso de aprendizaxe e adaptación organizacional que dá finalmente na adaptación e troco de normas e tradicións. Ademais, tamén se asume a existencia de vías como poden ser a influencia do liderado, ou a presenza de desconformidade entre os actores insertos na institución, como elementos que faciliten os procesos de cambio institucional, se ben é preciso indicar que un dos principais factores para o cambio é a través do recrutamento de novos individuos para a institución e o proceso de influencia bidireccional que opera entre institución e individuo, tal e como indica Peters (2003:61-62).

Para March e Olsen (1997:28), este esquema explica o fracaso das tentativas de reforma administrativa conceptualizadas como un todo e que se van diluíndo no tempo, de tal xeito que, entendidas as reformas institucionais como un conxunto de accións que aspiran a modificar de xeito deliberado a estrutura e cultura organizativa, estas reformas tenden a ser ambiguas e postas en práctica so a medias, sendo esquecidas a medio prazo polos promotores para prestar atención a problemas máis graves (lembremos o concepto de atención organizacional). A pesar da desconfianza dos autores con respecto dos procesos de reforma administrativa, o éxito da mesma atópase vencellado coa súa presenza constante na axenda ó longo dun importante período de tempo, polo que se esta ten posibilidades de estar presente a longo prazo na axenda ó seren estudados os problemas que xurdan, ten posibilidades de ser utilizada e, polo tanto, modificar o comportamento da organización. Esta é a aplicación do modelo do *garbage can* xa que supón que no fluxo de problemas, solucións, oportunidades e

actores, ó estar presente o proxecto de reforma administrativa a longo prazo, este poderá ser casado nalgunha oportunidade cos problemas que xurdan. Ademais, as reformas administrativas poden manipula-los patróns de distribución da atención organizacional, variando as definicións de éxito e fracaso e, polo tanto influíndo na creación de novos símbolos culturais.

Tamén é preciso salientar que, se ben o neo-institucionalismo normativo ten desenvolvido unha potente teoría sobre a interacción entre o individuo e a institución a través da socialización, dos valores, das normas e da lóxica do apropiado; esta é feble de cara ós procesos de construción de institucións. Así, seguindo a Peters (2003), se ben na lóxica de March e Olsen (1997) a creación de institucións supón contar cunha especie de *formato* previo, a natureza evolutiva das institucións no seu modelo supón dificultades á hora de aplicar este *formato* no intre do deseño e creación, de tal xeito que é posible que o resultado do deseño poida producir unha institución diferente á agardada polos autores xa que "*pocas instituciones políticas son capaces de moldear el comportamiento de sus miembros en la dirección exacta en la que esperarían hacerlo los autores del diseño"* (Peters, 2003:63). Esta confluencia dáse ó longo da evolución da institución xa que, ó ser esta de coñecemento público, os futuros membros saberán así "*a que atenerse y no se asociarán a menos que coincidan con la lógica de la institución".*

Finalmente, é preciso indicar que o neo-institucionalismo normativo asume que todo sistema político se fundamenta na existencia de *procesos agregativos e integrativos*. Os agregativos compóñense das negociacións polas cales os grupos ou individuos sacrifican as súas preferencias a cambio doutras mediante un intercambio ou interacción facilitado polas institucións. Os procesos integrativos son aqueles nos que os cidadáns participan nunha dinámica de creación de preferencias compartidas, e nos que as institucións promoven a creación de valores e preferencias compartidas pola sociedade.

Así, as democracias modernas asumen a existencia no seu seo destes dous tipos de procesos xa que, se ben as agregacións de preferencias son precisas para acadar acordos, para distribuír recursos públicos e para a conformación de políticas públicas nas que o principio de actuación sexa a racionalidade para a xestión das preferencias dos cidadáns, os procesos integrativos crean sentimentos de unidade social e confianza no sistema político. Os procesos integrativos crean cultura (cultura democrática), crean símbolos e crean ritos.

Nos procesos agregativos, opérase a través das preferencias dos individuos, en tanto que os procesos integrativos operan mediante o diálogo razoado entre grupos. Este concepto de diálogo razoado, no que os argumentos se constrúen dende os grupos sociais, ten o obxectivo duplo de procurar puntos de coincidencia entre as partes, e a elaboración de metas colectivas a partires destas coincidencias.

Neste sentido, March e Olsen (1997:33) asumen que a política non é posible definila en termos de intercambio, xa que os cidadáns non teñen iguais recursos a intercambiar nos procesos de carácter agregativo, senón que é preciso definila en termos de preferencias compartidas con respecto ós valores políticos sobre os que se asenta a sociedade. Así, a lexitimidade pode ser resultado da implementación das políticas públicas, pero tamén é resultado da existencia de preferencias compartidas con respecto ás regras básicas de elección de gobernantes e do exercicio do poder político.

De xeito resumido, o neo-institucionalismo normativo asume a estabilidade organizacional como consecuencia do concepto de rutina, establecendo a orixe dos procesos de cambio institucional na relación entre organización e medio ambiente e na adaptación da primeira ó segundo. Para os neo-institucionalistas normativos a política céntrase nos procesos, non nos resultados, de tal xeito que o funcionamento interno das institucións é o que determina a produción das políticas públicas, polo que un elemento salientable deste enfoque é o estudo das regras da toma de decisións e o comportamento dos actores nas institucións políticas. Neste sentido, aínda que afastados da racionalidade exhaustiva, é posible observar a adopción da racionalidade limitada e a utilización do concepto de satisfacción inserido na *lóxica do apropiado*.

Esta *lóxica do apropiado* guía o comportamento dos actores seguindo as normas institucionais xa que a observación destas normas proporciónalle ós actores a consolidación da súa personalidade institucional (o rol definido polas normas), a confianza do resto dos actores da institución (ó observar que se actúa en función do agardado), ademais de reducir a incerteza sobre as accións tomadas e, sobre todo, proporciona unha referencia sobre a que medir as accións tomadas, xa que organizativamente o máis salientable é que as decisións e as accións se tomen segundo as normas e, polo tanto, os resultados agárdanse que sexan satisfactorios xa que se segue o procedemento establecido.

O neo-institucionalismo normativo esperta críticas, recollendo Salvador (2003) a de Peters (1999) que afirma a confusión de límites entre institución e organización, en tanto que esta crítica tamén inclúe a existencia de distintas interpretacións da lóxica do apropiado, xa que é posible a existencia de diferentes subculturas na institución, polo que é posible a existencia de fragmentacións internas nas institucións.

Ademais, dende a *rational choice* critícase a autonomía institucional, concibindo as institucións como entes supraindividuais e impersoais, aínda que conformados por actores individuais. Así, Salvador (2003) menciona a Dowding (1994) quen afirma que é posible debater entre a autonomía institucional e a agregación de condutas individuais, independentemente de que o neo-institucionalismo normativo non nega a capacidade de decisión individual, senón que afirma que a institución introduce limitacións ó proceso de construción de preferencias, ás interaccións e ás accións dos actores.

3.3 PRIMEIRA APLICACIÓN Ó OBXECTO DA INVESTIGACIÓN.

Como se pode comprobar, é posible identificar unha evolución no concepto de autonomía do estado e das institucións de xeito que nun *continuum* sexa posible observar dende as posturas que negan dun xeito máis ou menos rotundo a existencia desta autonomía, e que outorgan ó estado unha postura de carácter funcional con respecto (I) ós actores racionais que o dominan (e que o teñen como unha sorte de fiestra única encargada de implementar as políticas públicas deseñadas en función dos xogos de poder a desenvolver froito da interacción racional dos propios actores), con respecto (II) ó poder do capital ou dos grupos que o dominen (visión neo-marxista e neo-conservadora), ata chegar a unha (III) concepción máis aberta na que é posible a existencia de autonomía institucional no proceso de deseño e elaboración das políticas públicas.

Neste *continuum*, o punto de chegada conceptual é o neo-institucionalismo, onde se recoñece non unicamente a autonomía institucional nos procesos propios das políticas públicas, senón que no caso do neo-institucionalismo normativo asúmese que as preferencias dos actores non son esóxenas a este proceso, conformándose con referencia ás institucións e ós seus valores, polo que as institucións moldean *a priori* as posturas dos actores e, polo tanto, matizan dende un punto de vista orixinario as súas interaccións.

Como non podería ser doutro xeito, incluso dentro deste punto de chegada conceptual é posible albiscar diferenzas, de tal xeito que a efectos dunha maior comprensión, se presenta o seguinte cadro que unifica as principais diferenzas existentes entre os diferentes neo-institucionalismos.

Táboa 2: Comparación entre os diferentes neo-institucionalismos.

Factor	Neo-Institucionalismo racional	Neo-Institucionalismo Histórico	Neo-Institucionalismo sociolóxico	Neo-Institucionalismo normativo
Racionalidade dos Actores	Racionalidade exhaustiva. Os actores teñen coñecemento completo sobre o entorno e as alternativas	Racionalidade limitada. A conduta individual vese afectada polos valores e pola evolución histórica das institucións.	Racionalidade limitada. O comportamento dos actores explícase polos procesos de adquisición de coñecementos nas organizacións.	Racionalidade limitada. A conduta individual vese afectada polos valores e pola cultura institucional.
Conformación das preferencias	Esóxenas	Endóxenas	Endóxenas	Endóxenas
Definición da Institución	As institucións defínense polas súas regras e polos incentivos positivos e negativos impostos por estas regras.	As institucións defínense polas normas e polas prácticas habituais.	As institucións defínense polos procesos cognitivos.	A institución defínese polos seus valores e rutinas.
Os procesos de cambio	O cambio é posible mediante a interacción dos actores. É incremental e froito da racionalidade.	Difícil e complexo debido ó enorme peso da historia da institucións e o *path-dependence*.	Complexo debido á escasa influencia do individuo sobre a cultura institucional, pero posible dun xeito pausado, identificándoo como a evolución da cultura organizativa e dos valores.	A forte presenza dos valores fai difícil o cambio, aínda que é posible mediante a evolución e a aprendizaxe.
Elementos máis salientables	Incentivos e custos de transacción	Ideas e *path dependence*	Cultura institucional, símbolos e significados.	Rutinas, valores e lóxica do apropiado.

Fonte: Elaboración propia a partir de Peters (2003), Rubio (2002) e Salvador (2003)

A pesar das diferenzas, Peters (2003:218-219) afirma que é posible observar un núcleo común que actúa como elemento de unión entre tódolos enfoques, que é o feito de consideraren ás institucións como elemento central da vida política. Así, as institucións son a variable que explica a maior parte da vida política, polo que as institucións contan, e contan máis ca calquera outra cousa á hora de explica-las decisións políticas xa que son elementos institucionais (valores, normas, incentivos…) os que explican as decisións tomadas polos gobernos, de tal xeito que o elemento individual na construción das políticas é considerado cando os membros da institución xa teñen previamente interpretado as normas e valores da institución.

Neste sentido, se ben os elementos referidos son comúns ós distintos neo-institucionalismos[22], é posible focalizar os elementos clave que tódolos enfoques teñen con respecto á caracterización dunha institución[23], que se resumen nos seguintes, segundo Peters (2003):

- Unha institución é un risco estrutural da sociedade e/ou a forma de goberno. Esta estrutura pode ser de carácter formal (un organismo, un marco legal…) ou de carácter informal (unha rede de organizacións, unhas normas compartidas…). A institución transcende ós individuos e implica a grupos a través de interaccións pautadas e predicibles.
- As institucións son estables no tempo. En función do enfoque que se poida escoller, dáse unha estabilidade máis importante ou máis matizada, aínda que é unha das características propias da institución a súa estabilidade e a existencia de regras para modificalas.
- As institucións afectan ó comportamento individual e restrinxen o comportamento dos seus membros, tanto de xeito formal como informal.
- As institucións presentan valores compartidos entre os seus membros. Estes valores poden ser básicos para o enfoque (caso do neo-institucionalismo normativo) ou ben a súa importancia ser máis matizada, aínda que no enfoque racional que matiza a importancia dos valores, é precisa a existencia dun conxunto forte dos mesmos para que os incentivos operen axeitadamente para tódolos membros da institución.

Con este esquema, Salvador (2003) cita a Sanz Menéndez (1997) ó afirmar que a institución inflúe sobre os actores a través de tres mecanismos:

- Achega unha determinada visión do mundo a das posibilidades de acción.
- Introduce unhas crenzas de principio, con carácter normativo, que distinguen o correcto do incorrecto.
- Fixa crenzas causais, referidas ás relacións causa-efecto asociadas a determinadas accións.

Así, a institución non só establece un marco de referencia para a investigación, senón que determina as crenzas sobre a viabilidade das estratexias e accións a desenvolver no seo da

[22] No presente documento analízanse os catro referidos, pero Peters (2003) cita un total de sete, incluíndo o neo-institucionalismo internacional, o neo-institucionalismo empírico e o focalizado nas institucións de representación de intereses.

[23] Se ben en termos conceptuais fica expresada a diferenza existente entre os conceptos de institución e organización, en termos operativos para o desenvolvemento do presente documento, seguirase a indicación da Real Academia Galega que asume ámbolos termos como sinónimos. Consulta realizada o 6 de Febreiro do 2016 en http://academia.gal/dicionario/#searchNoun.do?nounTitle=organizaci%C3%B3n&homonymNumber=

política pública, de tal xeito que as actividades desenvolvidas en relación cos servizos sociais de carácter local non unicamente se ven determinadas polo marco legal de referencia, senón que se ven influídas por valores e regras informais que establecen o que se pode facer ou modificar. Neste sentido, a presenza do Consorcio como ente que modifica as regras institucionais e centro da investigación formulada supón unha ruptura do marco previo e a conformación dun novo marco de referencia sobre o que interaccionarán os actores, cuns valores diferentes polos que se verán influídos e perante os que reaccionarán e establecerán estratexias de acción.

A efectos da investigación, a análise realizada do neo-institucionalismo, así como dos enfoques que se presentan, é pertinente ó ser un dos alicerces conceptual da mesma. Neste sentido, tomarase ó neo-institucionalismo normativo e, concretamente, seguirase a March e Olsen (1997) de cara ó estudo da modificación das regras institucionais das políticas sociais que supón a creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, interpretando dende esta óptica as *viraxes* e as dificultades do seu proceso de institucionalización como ente de colaboración mulitnivel en Galicia.

Considérase pertinente a aplicación do enfoque neo-institucionalista normativo, aínda que serán tomados elementos dos restantes neo-institucionalismos, xa que a creación do Consorcio supón un salto cualitativo, interpretado como decisión non incremental de modificación das regras institucionais (Dente e Subirats, 2014) con respecto ó anterior modelo de política social multinivel.

Así, é posible identificar unha ruptura no anterior modelo e, polo tanto, unha fenda nas normas, rutinas e valores dos actores da política pública que ten efecto na VII lexislatura e seguintes, xa que a creación dun novo ente público da natureza do Consorcio supón unha reformulación do modelo e, polo tanto, unha modificación substancial das rutinas e valores propios da política pública, así como unha ruptura no *path dependence* dende a óptica substantiva e institucional.

Neste sentido, a natureza e creación do Consorcio, non só supón un reto en termos operativos de programa político a implementar e de servizos a prestar ós usuarios, senón unha modificación de rutinas, normas (ademais das legais) e valores do modelo de política pública previo coa que o novo modelo convivirá, supoñendo isto unha adaptación ó medio dos diferentes actores e, polo tanto, un proceso de aprendizaxe institucional nos termos propios do neo-institucionalismo normativo. Deste xeito, os *lentes* proporcionados polos neo-institucionalismos, con especial atención ó normativo, supoñen unha riqueza e profundidade da análise que non sería posible acadar coa aplicación doutro tipo de enfoques.

Estas rupturas serán estudadas, tanto no referente á lexislación e actos normativos presentes ó longo do período a analizar (sobre todo tendo en conta tanto os Estatutos como a diferente normativa interna de referencia do Consorcio), como no referente á posición dos diferentes actores sobre a definición do problema e sobre a definición da alternativa da institución de carácter consorcial como ferramenta para actuar operativamente sobre o problema definido politicamente.

No tocante á normativa a analizar, esta é ampla xa que será estudada tanto a relativa á distribución competencial entre Estado, Comunidade Autónoma e Entes Locais (facendo referencia á Constitución, Estatuto de Autonomía e Lei de Bases de Réxime Local), como á

de carácter máis sectorial relacionada cos servizos sociais. Neste punto, será analizada a evolución normativa propia da Comunidade Autónoma de Galicia (Lei 3/1987, Lei 4/1993 e a actual Lei 13/2008), en tanto que xa focalizándonos no Consorcio serán estudados os seus Estatutos, o Regulamento Interno do Consorcio, así como os Regulamentos de Réxime Interior da Rede Galega de Escolas Infantís e da Rede Galega de Centros de Atención ás Persoas Maiores, así como outros actos administrativos propios do funcionamento operativo da organización que marcan as liñas a seguir. Así mesmo, independentemente das modificacións e achegas presentes ó longo da evolución dos textos normativos, así como os seus obxectivos ou outros elementos de referencia, será estudado o léxico utilizado na redacción dos diferentes documentos mencionados, xa que a nivel de valores e significados é posible albiscar pautas relativas ó troco de modelo dende as propias páxinas de introdución de determinados documentos normativos a analizar.

A utilización dos *lentes conceptuais* que proporciona o neo-institucionalismo, sobre todo o normativo, será utilizado para estudar a ruptura do modelo de prestación de servizos sociais pre-Consorcio do modelo protagonizado polo Consorcio, pero tamén será utilizado para estudar o proceso de deseño e conformación do Consorcio. Neste sentido, nos actores institucionais existían unha serie de valores e rutinas presentes para a prestación de servizos que foron substituídas por outras rutinas e valores vista a irrupción da nova organización, o cal supón as tensións propias da evolución das institucións.

O proceso de cambio verifícase na conformación efectiva do Consorcio como o novo elemento central da política, de tal xeito que organizativamente tamén se dota de valores, significados e rutinas, así como dunha normativa interna e dunha nova *lóxica do apropiado* para as novas regras institucionais do novo modelo de política. Este proceso de creación de novas rutinas e valores tamén será analizado atendendo á conceptualización do neo-institucionalismo, xa que serán os elementos que restrinxan e limiten a interacción dos actores que, a partir de agora, terán como terreo de xogo ó Consorcio. Neste sentido, serán estudados conceptos como a creación dunha nova lóxica do apropiado ou a definición da cultura interna da organización e os seus efectos, como elementos distintivos con respecto a outras organizacións públicas, de cara ás *viraxes* ós que se enfronta o ente como representación do novo modelo de política pública.

Así, no proceso de creación de valores e rutinas serán estudadas as posicións e orientacións das persoas que conformaron o grupo promotor da institución (aquelas persoas que a definiron e que dirixiron o proceso de creación legal da mesma, entendido segundo Dente e Subirats (2014:122), pero tamén os das persoas que encabezaron operativamente o proceso de nacemento, tanto a nivel de xerencia central como dos diferentes departamentos presentes no Consorcio, de tal xeito que sexa posible identificar os novos valores que estas persoas querían aplicar á institución e, polo tanto, as diferenzas máis salientables entre o paradigma previo e o actual.

Neste sentido, ademais de prestarlle atención ás liñas marcadas polos promotores e polos directivos do Consorcio no proceso de creación de valores, significados e rutinas, tamén lle será prestada atención a como asumen estes valores os diferentes actores da política pública, e ó seu proceso de institucionalización como a nova *lóxica do apropiado* das políticas sociais.

Como se pode comprobar, con esta análise estudarase de xeito integral o proceso de creación e consolidación das novas regras institucionais identificadas como unha evolución substancial e non incremental do modelo previo de política pública, que supón a aparición de novos elementos que repercuten nunha prestación diferente de servizos á cidadanía.

3.4 A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Como foi analizado con anterioridade, o neo-institucionalismo amosa un complexo panorama entorno ás institucións, dotadas estas de autonomía de cara á súa participación, ou de cara á modificación das posicións dos actores, nas políticas públicas. Neste sentido, tómase á política pública como o centro da acción institucional e como un dos elementos centrais a desenvolver ó longo da presente investigación, focalizando esta nas políticas públicas de prestación de servizos sociais nos entes locais.

Un elemento a ter en conta nesta aplicación do marco da análise de políticas públicas ó caso de referencia do Consorcio é, como xa se ten comentado, o feito de ser unha decisión non incremental que modifica substancialmente as regras institucionais das políticas sociais locais en Galicia. Neste sentido, isto supón a modificación substantiva do xeito de prestación dos servizos (co que supón acerca dunhas diferentes aproximacións conceptuais pedagóxicas e didácticas no tocante, sobre todo, ás Escolas Infantís), así como a modificación institucional da prestación deste servizo xa que o mapa institucional das políticas sociais en Galicia troca de xeito importante. E ademais troca non para *centralizar* estas políticas na Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar, senón nun ente consorcial público constituído pola Xunta de Galicia (a través da Vicepresidencia) e diversos Concellos Galegos, aspecto este que lle outorga unhas posibilidades diferentes fronte a outras alternativas.

Así, o elemento central na investigación é o proceso de creación, consolidación e evolución do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como elemento central na política social, entendida a creación deste ente como unha decisión non incremental e, polo tanto, como unha ruptura fronte ó modelo anterior da política social en Galicia. Neste sentido, aplicaráselle a este proceso de ideación, deseño, creación e evolución da institución a óptica da análise de políticas públicas, identificando as diferentes etapas do ciclo das políticas, de tal xeito que sexa posible identifica-los diferentes factores explicativos que levan á aparición da institución no mapa galego, así como á súa evolución entre as VII e X lexislaturas autonómicas. Atendendo a este esquema de traballo, e como será desenvolvido ó longo do presente apartado, identifícase o ciclo das políticas como unha ferramenta de carácter conceptual acaída para amosar a evolución na política pública, non como unha secuencia de fases sucesivas a completar de xeito efectivo, exhaustivo e secuencial para obter os diferentes produtos intermedios propios de cada fase.

Así mesmo, é preciso indicar que disciplina das políticas públicas asúmese dende unha óptica politolóxica, de tal xeito que será utilizada como un elemento para localizar o poder seguindo a Subirats e Gomà (1998) que afirman que este vese reflectido no proceso de elaboración e formulación de políticas públicas, sendo o proceso de elaboración dos diferentes produtos intermedios do ciclo das políticas e a influencia que teñen os actores no mesmo os

que determinan o contido da política e, polo tanto, os que son reveladores do peso dos actores, achegando información sobre a distribución de recursos e de poder entre os grupos que interactúan dentro da política social, como é o caso que nos ocupa.

Tal e como se realizou no caso do neo-institucionalismo, a continuación procederase a estudar conceptualmente a análise de políticas públicas, describindo os conceptos máis salientables, a súa evolución ó longo do tempo, as súas diferentes aproximacións, así como o ciclo das políticas públicas e os elementos básicos presentes no devandito ciclo. Ademais, afondarase no esquema proposto por Subirats e outros (2008) como modelo óptimo para aplicar ó caso investigado, se ben atenderase a unha ampla bibliografía de autores presentes dende mediados do século XX na evolución da disciplina, de tal xeito que sexa completado un panorama explicativo e representativo da realidade actual da análise de políticas públicas co obxectivo de ser aplicado, con posterioridade, ó obxecto da análise.

3.4.1 As políticas públicas.

De cara á análise das políticas públicas, é preciso referirse tanto ó contexto no que xorde o concepto, como ás súas diferentes definicións atendendo á evolución de carácter teórico presente dende mediados do século pasado ata os nosos días. Así, o concepto e desenvolvemento das políticas públicas está vencellado, seguindo a Meny e Thoenig (1992), ó desenvolvemento e evolución do Estado do Benestar acontecido en Europa e nos Estados Unidos dende mediados do século XX xa que a cantidade e calidade das intervencións (ou políticas públicas) postas en marcha dentro do marco do Estado do Benestar, ademais de non teren parangón ó longo da historia, só se atopa limitada polo volume dos recursos dispoñibles, existindo un importante grao de consenso político e social sobre a constante expansión das actividades públicas ata os anos 70.

Existe unha concepción do Estado do Benestar centrada no esforzo do estado para a modificación das condicións do mercado, mellorando as ferramentas para a protección dos individuos dos efectos económicos aparecidos como consecuencia das limitadas regulacións da economía de mercado. Meny e Thoenig (1992) non comparten esta concepción, defendida por autores como Room (1979), ó afirmaren que dende o século XIX existían esta serie de medidas, aínda que centradas na preocupación pola mantenza da orde pública. Así, a diferenza desta idea, os autores citan a Marshall (1963) que indica que o Estado do Benestar é a realización dos dereitos sociais dos cidadáns despois do recoñecemento dos dereitos civís e políticos, considerando ó Estado do Benestar en grande parte como o resultado da institucionalización destes dereitos sociais no contexto das sociedades capitalistas, como unha parte central do desenvolvemento da idea e das institucións de cidadanía (que comprenden os dereitos civís, dereitos políticos e dereitos sociais). Pola súa banda, Mishra (1992:195) indica que para Marshall o capitalismo, a democracia e as institucións do Estado do Benestar forman parte do desenvolvemento evolutivo de occidente

De xeito literal, o termo *Welfare State* nace en Gran Bretaña no 1941 por contraposición ó *Warfare State* propio da Alemaña nazi. Este concepto ten éxito e expándese por toda Europa co remate da II Guerra Mundial identificándose coa xeneralización das intervencións do

estado, de tal xeito que a cantidade e calidade destas intervencións, así como os recursos utilizados, modifican substancialmente as relacións sociais e económicas previas. Neste sentido, a efectos ilustrativos, o Plan Beveridge (1942), considerado como un acta de nacemento do Estado do Benestar, indica que "*los británicos consagrarán tanto o más al esfuerzo de guerra cuanto sientan que su gobierno prepara un mundo mejor"*, tal e como recollen Meny e Thoenig (1992:20).

Pero, a pesar da súa extensión por toda Europa, Estados Unidos e países como Xapón, o Estado do Benestar é heteroxéneo, polo que as políticas públicas desenvolvidas no seu seo, se ben teñen aspectos concordantes a nivel mundial, son territorialmente focalizadas e diferentes, existindo para Meny e Thoenig (1992:24-32) factores diferenciais como a importancia económica e fiscal; os valores, cultura e ideoloxía predominantes nos países; ou a influencia da política no deseño e implementación das políticas públicas. Estes factores deberán ser tidos en conta para confirmar que o Estado do Benestar non un elemento homoxéneo a nivel global.

Tal e como se comentou con anterioridade, a expansión do Estado do Benestar supón a expansión das políticas públicas pero, a partir dos anos 70 dáse un retroceso conceptual da potencia do *Welfare State*, sobre todo coas vitorias electorais da nova dereita en Gran Bretaña e nos Estados Unidos, de tal xeito que dende a crise económica do 1973 é cada vez máis usual a expresión de *crise do Estado do Benestar*. Igual ó acontecido cos factores que determinan a existencia de diferentes modelos de estado do benestar, tamén existen teorías explicativas da súa crise nas que se afondará con posterioridade, aínda que se identifican a quebra fiscal, a crise de xestión e a presenza de elementos non democráticos no seo do propio Estado do Benestar como aspectos determinantes da devandita crise.

En todo caso, é preciso indicar que a emerxencia da *nova dereita* e o retroceso conceptual do Estado do Benestar a partir dos anos 70 non leva aparellado unha decadencia na importancia das políticas públicas nin da súa análise, coincidindo cunha época na que tanto as políticas públicas como a disciplina que as analiza, se desenvolven, complexizan e maduran ata a actualidade.

Así, tendo en conta as referencias inequívocas ó Estado do Benestar como modelo baixo o que se multiplican as políticas públicas, o concepto de políticas públicas evoluciona ó longo do tempo en función das diferentes aproximacións e discusións de carácter teórico que serán analizadas neste apartado, existindo autores que non queren achegar unha definición propia do que supón unha política pública debido ó elevado número delas (de definicións) existentes. Este é caso de Dye (1992:2) que, aínda que indica que "*public policy is whatever governments choose to do or not to do"*, comentando que o estudo das políticas supón unha descrición e explicación das causas e das consecuencias da actividade gobernamental, tamén indica que na súa obra non presenta unha definición definitiva das políticas públicas xa que non quere entrar en discusións "*futile"*, referíndose a estes xogos como "*playing word games"* que afastan ó especialista da análise da política pública, que é o esencial.

Neste punto, Dye coincide con Lindblom (1991) que non adica tempo á definición das políticas públicas xa que ningunha definición existente o fai axeitadamente. Para o autor, aínda que a política pública é un ciclo con fases e, polo tanto a súa análise sexa un método con fases, as políticas públicas reais non se desenvolven mediante un proceso ordenado e racional, de tal xeito que as fases de elaboración ou implementación se poden mesturar.

> Vamos a estudiar la elaboración de políticas públicas es un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen inciertos. De alguna manera, una red muy compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado política. (Lindblom, 1991:13).

Así, Lindblom (1991:14) afirma que para entende-la elaboración das políticas públicas é preciso comprender *"toda la vida y actividad política"*.

Como se puido comprobar ó longo da análise realizada sobre a autonomía das institucións, esta autonomía vese matizada, cando non negada, en virtude de diferentes enfoques que consideran ás institucións e ás políticas públicas como resultado directo da influencia de grupos ou clases. Aguilar Villanueva (2000c:30) menciona a Lowi (1964) para desmonta-lo determinismo destes corpos teóricos afirmando a "*inexistencia de una teoría del poder (pluralismo, elitismo, marxismo…)"* e elaborando un marco de referencia e un esquema interpretativo xeral sobre a feitura das políticas públicas diferente ós previamente establecidos.

Neste caso, Aguilar Villanueva (2000c:30-31) indica que para Lowi (1964) as relacións sociais constitúense por expectativas recíprocas, acontecendo o mesmo coas relacións políticas, que veñen determinadas polas expectativas dos actores que interaccionan con respecto dos "*productos gubernamentales o políticas"*. Así, as actividades de *politic* oriéntanse segundo as *policies*, de tal xeito que os actores interactúan en función dos beneficios e vantaxes que agardan obter das accións gobernamentais (as políticas públicas) en resposta a demandas e cuestións sociais. Deste xeito, a política artéllase en torno ás políticas públicas, identificadas como areas políticas nas que converxen, loitan e concertan os actores. Aguilar Villanueva (2000c:31) menciona que Lowi (1964:689) afirma que "*las arenas de políticas o de actividad gobernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo"*.

Deste xeito, a política real en tanto loita polo poder en función de intereses e vantaxes, exprésase e efectúase no proceso de elaboración de políticas públicas, concretando Lowi (1964) as areas en políticas regulatorias, políticas distributivas e políticas redistributivas, que presentan estruturas, procesos, actores e *policy making* diferenciados, e que serán analizados con máis profundidade ó longo da investigación.

Segundo a Aguilar Villanueva (2000c:32), Lowi (1964) é completado por Allison (1969), que afirma que a análise e elaboración de políticas públicas efectúase mediante un "*a priori congnoscitivo que proyecta su orden lógico en la secuencia de los hechos observados y que selectivamente toma ciertos componentes y establece ciertas correlaciones".* Así, os acontecementos obsérvanse en función dos lentes conceptuais utilizados para a análise e os modelos de referencia conceptuais determinan a interpretación dos feitos. Neste caso, a óptica politolóxica non é a única que estuda as políticas públicas, identificándose os modelos de política racional (*rational choice*, que considera a decisores e actores como elementos racionais sendo a política un curso de acción eficiente para a realización dos obxectivos perseguidos), o modelo de proceso organizativo (que ve a política como un produto organizacional) e o modelo de política burocrática (que considera a política pública como un resultado político). Nestes dous últimos modelos, a política é considerada como o produto das organizacións públicas, salientando a individualidade de cada organización en función das

súas estruturas, orzamentos, valores, rutinas ou procedementos. Nestes casos, a política pública vén determinada polo que as organizacións poidan ou non facer.

Aguilar Villanueva (2000c) tamén salienta que tamén é posible observa-las políticas públicas como xogos de forza entre grupos que interaccionan en función dos seus obxectivos, sendo a política pública o resultante destas interaccións e, polo tanto, identificando *policy* como o resultado da *politic*.

Un dos elementos importantes a ter en conta para a definición das políticas públicas é o feito de incluír ou non unicamente a acción gobernamental. Así, por exemplo, seguindo a Aguilar Villanueva (2000c.), se ben se pode indicar que o recoñecemento da parte institucional da política pública é maioritario, entendida esta parte institucional como a decisión dunha autoridade lexítima, adoptada dentro do seu campo de competencia e xurisdición conforme a procedementos legais e vinculante para os cidadáns, expresada en formas como poden ser decretos, leis ou actos administrativos; tamén é certo que este visión se matiza ó incorporar aspectos políticos, administrativos ou condutuais que resultan doutros xeitos de ve-la política alén da xurisdición meramente formal. Para o autor unha política pública debe amosar os seguintes elementos comúns:

- Ser institucional. É dicir, elaborada e decidida por unha autoridade de carácter formal.
- Ser decisoria, é dicir, ser un conxunto e secuencia de decisións relativa á elección de fins e medios nunha situación específica en resposta a problemas e necesidades.
- Ser unha conduta, de tal xeito que implique acción ou inacción, dende un punto de vista de non decisión singular.

Así, a política é o deseño dunha acción colectiva intencional como curso que efectivamente toma a acción en función do resultado das interaccións que comporta, así como os feitos reais que a acción colectiva produce (Aguilar Villanueva, 2000c:26). Este sentido da política pública convértea nun comportamento propositivo e intencional, formulado de xeito non casual, de tal xeito que se pon en marcha coa intención de acadar uns obxectivos determinados mediante o uso de medios. Neste punto é preciso indicar o fincapé que o autor fai en que unha política non é unha decisión "*deliberada y única"* do actor gobernamental, debéndose incorporar unha pluralidade de actores ó curso de acción deseñado.

Para Meny e Thoenig (1992:89-92) a política pública é o resultado da actividade dunha autoridade investida de poder público *(puissance)* e de lexitimidade gobernamental, presentándose baixo a forma dunha serie de prácticas e de normas emanadas dun ou varios actores públicos e figurando entre estas prácticas tanto a regulamentación, como a provisión de servizos ou prestacións, en tanto que tamén poden existir elementos simbólicos ou inmateriais como os discursos ou a comunicación. Unha política pública é un programa de acción gobernamental nun sector da sociedade ou nun espazo xeográfico que teña as seguintes características:

- Ten un contido definido. Isto supón a mobilización de recursos para xerar resultados e/ou produtos (outcomes) que resultan de procesos de traballo e acción.
- Ten programa. A política non é un acto concreto, xa que detrás dos actos hai un marco xeral que os integra, unha estrutura de referencia e orientación, o que Meny e Thoenig (1992: 90) indican que Easton (1965:358) denomina *"las intenciones más generales de*

las autoridades de las que todo output específico puede ser una experiencia parcial". Os actos artéllanse en torno a un ou máis eixos específicos que forman un denominador común: o sector de intervención, o problema tratado e a constancia do decisor público nas súas opcións ou intencións.

- Ten unha orientación normativa, xa que a actividade pública non é aleatoria, é a expresión de finalidades que o decisor asume (de xeito consciente ou inconsciente, voluntariamente ou non). Os actos traducen orientacións, satisfán intereses, portan valores e tenden cara obxectivos específicos.
- Ten un factor de coerción, xa que a autoridade pública procede da natureza autoritaria que ten o actor gobernamental, e a autoridade pode exercer coerción apoiada no monopolio da forza. Meny e Thoenig (1992: 91), seguindo a Gibert (1985), afirman que o acto público imponse á colectividade xa que a autoridade está habilitada en tanto que expresión das potestades públicas.
- Ten unha competencia social. Unha política pública defínese pola súa competencia, polos seus actos e disposicións que afectan á situación, ós intereses e ós comportamentos dos cidadáns.

Esta concepción institucional das políticas públicas leva a Meny e Thoenig (1992:92) a definir que se entende por unha autoridade pública. Así, seguindo criterios xurídicos, unha autoridade pública exerce funcións de goberno sobre administrados e territorios definidos, tendo lexitimidade e potestade pública. Neste caso, son autoridade pública o goberno central e os organismos e entes territoriais. Seguindo criterios económicos, unha autoridade pública é unha organización que concede e administra bens colectivos (indivisible, non racionados polos mecanismos do mercado e os prezos, e de consumo non excluínte), polo que é autoridade pública o organismo que xestiona estes bens a condición de que se dispoña de procedementos específicos de opcións, que posúa autoridade propia e que actúe por medio dun aparato organizado.

Finalmente, para Meny e Thoenig (1992) a política preséntase como unha abstracción cuxa identidade e contido se reconstrúe por agregación sucesiva, a partires de elementos empíricos dispersos en textos, orzamentos e organigramas.

Pola súa banda, Aguilar Villanueva (2000c) cita a Plano e outros (1973: 311) que definen a xeito de recompilación a política como:

> Reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político. Puede tomar la forma de leyes, órdenes locales, juícios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos sobre lo que se debe hacer. Por política se acostumbra a entender un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular sobre una acción de gobierno particular. Algunos la entienden como decisiones de fines y preferencias y la distinguen de las decisiones relativas a los medios para alcanzar los fines. Otros, en contraste, consideran que la política incluye los medios y los fines. En algunos contextos denota decisiones de objetivos a largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas. (Aguilar Villanueva, 2000c:24)

É interesante a incidencia no elemento do proceso como aspecto definitorio da política, ficando excluída a decisión única e individual dun actor. Seguindo esta énfase, Aguilar Villanueva (2000c) cita a Rose (1969) ó afirmar que:

> El policy making implica toda una serie de actividades más o menos relacionadas, y no es la simple decisión que se toma en Downing Street, en Westminster, en la Casa Blanca, en Washington. En este sentido, significa mucho más que la decision – making, por cuanto con este término se acostumbra a entender solo el análisis de las intenciones de los responsables que elaboran la política hasta el momento en el que deciden la acción gubernamental vinculante. Las consecuencias de la decisión no son entonces objeto de atención… Las interacciones y los ajustes continuos que conlleva el policy making hacen que este sea correctamente descrito como proceso más que como una acción única, decidida de una vez por todas. (Aguilar Villanueva, 2000c:26)

O debate sobre a natureza de proceso, e non unicamente de acción puntual, da política pública leva a Majone (1978) a afirmar que unha decisión, no sentido da teoría das decisións, é unha elección ou xuízo realizado con base nos datos dispoñibles, entre cursos de acción ben definidos e cuxas consecuencias en varios estados da natureza se comprenden razoablemente ben, de tal xeito que as políticas son moito máis complexas cás meras decisións individuais. Majone (1978) cita a Heclo (1973) ó afirmar que:

> Parece útil entender que las políticas son algo más amplio que las muestras tangibles de la legislación y de las regulaciones administradas por los departamentos gubernamentales. Una política, como una decisión, puede consistir en no hacer algo – por ejemplo, la inacción que evita que algunos grupos se liberen de ciertos custos. Así, la política no parece ser un fenómeno que se autodefina; es una categoría analítica cuyos contenidos son determinados por el analista, no por el hacedor de políticas ni por las muestras de la legislación o la administración. No hay tal cosa como un dato inequívoco que constituya las políticas y esté en el mundo a la espera de ser descubierto. Una política puede considerarse ultimamente como un curso de acción o como inacción, en vez de acciones o discusiones específicas, y como tal curso tiene que ser percibido por el analista en cuestión. Las políticas existen no por intuición, sino por interrogación de los fenómenos políticos. (Majone, 1978:346-347)

Os autores mencionados fan fincapé no aspecto relativo ó curso de acción dunha política pública en contraste coa existencia de decisións que non se corresponden a unha política pública, sendo tamén interesante a concepción de que é o analista o que determina a existencia da política pública en función da súa investigación sobre os fenómenos políticos. Esta necesidade da análise a posteriori da política pública para a determinación da súa existencia, o que supón a súa natureza política, fai necesaria a presenza dunha argumentación decisional e post-decisional que, aínda que cunha relevancia matizable para a lóxica da acción (Aguilar Villanueva 2000c:28), é importante para a elaboración e desenvolvemento coherente da política, sobre todo no referente á súa comunicación xa que as decisións colectivas requiren explicación e construción de argumentos para o consenso entre os actores.

Esta necesidade supera a racionalidade técnica ou instrumental do concepto de política pública, incorporando unha dimensión política central para posteriores enfoques, de tal xeito que se asume que o diálogo, a comunicación e a discusión aberta e manifesta serán tamén elementos constitutivos da elaboración das políticas públicas. Neste sentido, Aguilar Villanueva (2000c:27) indica que a partir de Majone (1989) a política pública incorpora a intencionalidade comunicativa, asumindo dentro das accións da propia política o conxunto de actividades post-decisionais ou restrospectivas que buscan "*aportar evidencias, argumentos y persuasión"* coa finalidade de obte-lo consenso, de tal xeito que se identifica a política pública como produto da discusión e persuasión recíproca dos actores participantes.

Incidindo no concepto de proceso intencional, Dye (1992:2) cita a Eulau and Prewitt que indican que "*Policy is defined as a standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide it"*, a pesar de

que é posible identificar numerosas accións dos gobernos que son *"inconsistent and non repetitive"* como indica o propio Dye (1992: 2 e ss.) que, dende unha perspectiva empírica afirma que *"Some people may assume that if a government chooses to do something there must be a goal, objective or purpose, but all we can really observe is what governments choose to do or not to do. We may wish that government act in a "purposeful goal – oriented" fashion, but we know that all too frequently they do not".*

Dye (1992: 2 e ss.) incide na necesidade de contar cunha clara definición de obxectivos para considerar o comportamento público como unha política pública. Con todo, aínda que o propio autor segue citando fontes que manteñen unha posición sobre a definición dunha política pública na liña da definición clara de obxectivos, tal e como fai con Laswell e Kaplan (1970) para os que unha política pública é *"a projected program of goals, values an practices"* , ou con Friederich (1963) que afirma *"it is essential for the policy concept that there be a goal, objective or purpose"*; tamén é consciente de que, a pesar de que conceptualmente sexa preciso contar cun obxectivo para a definición dunha política pública, *"the problem raised in insisting that government actions must have goals in order to be labeled "policy" is that we can never be sure whether or not a particular action has a goal, or if it does, what that goal is".*

Pola contra Dente e Subirats (2014:40) citan a Dunn (1981) que non se centra tanto na definición exhaustiva dos obxectivos da política pública, entendéndoa como un conxunto de decisións e actividades que están ligadas á solución dun problema colectivo, isto é "*cualquier insatisfacción relativa a una necesidad, una demanda o una oportunidad de intervención pública"*, de tal xeito que a partir desta concepción básica do problema público basearán Subirats e outros (2008) a súa achega sobre a definición das políticas públicas. Deste xeito, toda política pública debe apuntar á resolución dun problema considerado e recoñecido como público na axenda gobernamental, polo que a política pública representa a resposta do sistema político administrativo a unha situación da realidade social xulgada como inaceptable. Así, como se pode observar, evolucionase dende unha posición centrada na presenza de obxectivos explícitos a outra posición onde o centro é a presenza dun problema público ó que se dirixa a política.

Para Subirats e outros (2008), as políticas públicas constitúen a resposta a un problema público que reflicte un problema social (e polo tanto cambiante) artellado a través de mediadores (os actores) para debaterse con posterioridade no proceso democrático de toma de decisións, polo que a definición do problema público é o elemento central da política pública, en tanto que se introducen elementos como os mediadores (actores) básicos para as interaccións, alianzas e conflitos nun determinado marco institucional no que se tratará o problema público de cara á construción dunha política pública como resposta estruturada ó mesmo.

Estes elementos supoñen a matización do concepto pluralista do *estado como fiestra* no que as políticas públicas son unha resposta igualitaria e automática ás demandas sociais presentadas polos diferentes grupos, avanzando cara un pluralismo limitado onde existen diferenzas nas capacidades dos diferentes grupos e, polo tanto, é posible que se dean fenómenos de captura, aínda que dende unha perspectiva non absoluta. Este pluralismo de carácter limitado será o que defina o proceso de elaboración dunha política.

Neste sentido, para Subirats e outros (2008) a política pública é unha serie de accións, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos e ás veces non públicos, cuxos recursos, nexos institucionais e intereses varían, a fin de resolver de xeito puntual un problema politicamente definido como colectivo. Este conxunto de decisións e accións dá lugar a actos formais, cun grao de obrigatoriedade variable, tendentes a modifica-la conduta de grupos sociais que, suponse, orixinaron o problema colectivo a resolver (grupos obxectivo) no interese dos grupos sociais que padecen os efectos negativos do problema en cuestión (beneficiarios finais).

Deste concepto de política pública que xa non se atopa restrinxido á acción institucional nin á definición exhaustiva dunhas metas, pódese determinar que como elementos básicos constitutivos atópanse, en primeiro lugar, a procura da solución dun problema público que determina a liña e a natureza da propia política. A existencia dun problema público presupón a existencia de grupos obxectivo na orixe da política, entendidos estes como as persoas ou organizacións cuxa conduta se considera politicamente como a causa directa ou indirecta do problema colectivo que a política pública tenta resolver. Ademais, a política pública debe contar cunha coherencia ou, cando menos, unha intención que guía a súa lóxica e enmarca o conxunto de accións deseñadas e implementadas no seu seo, en tanto que estas accións son derivadas dun conxunto coherente de decisións e actividades (aspecto este que concorda conceptualmente con Dye (1992) que, como se observou con anterioridade, fai énfase na existencia de coherencia nas decisións públicas, aínda que empiricamente se poida amosar unha práctica gobernamental que matiza esta afirmación), que se plasman na formulación dun programa de intervención no que teñen especial relevancia os actores públicos que, en virtude das súas competencias e funcións, emiten actos formais que son de natureza obrigatoria ou incentivadora.

Como se pode comprobar da relación de elementos constitutivos dunha política pública, para Subirats e outros (2008) existe protagonismo dos actores públicos debido á necesidade da existencia de actos formais integrados na política pública de obrigado cumprimento, se ben este protagonismo é compartido con outra serie de actores en virtude do enfoque do pluralismo limitado inherente a todo o ciclo da política, iniciado a través do proceso de definición do problema público. Así, a diferenza de formulacións previas que marcaban o elemento institucional como fundamental, os autores afirman a súa importancia pero de xeito compatible coa presenza de actores de carácter non público cos que interaccionan ó longo de todo o proceso.

Así mesmo, Dente e Subirats (2014:40) asumen que a política pública está integrada polas denominadas *decisións de policy* identificadas como *"Procesos de elección entre varias alternativas de solución en relación con un problema colectivo, y por lo tanto de transformación o de alteración de los modos mediante los cuales este es afrontado",* de tal xeito que aínda que un proceso, a política pública tamén contén decisións puntuais básicas para o seu desenvolvemento.

A xeito ilustrativo sobre os elementos constitutivos dunha política pública, é posible seguir o esquema presente en Subirats e outros (2008).

Táboa 3: Comparación entre os elementos constitutivos e non constitutivos dunha política pública

Elementos Constitutivos dunha política pública.	Elementos non poden considerarse per se como constitutivos dunha política pública.
Conxunto de decisións e actividades	Decisións ou actividades únicas
Coherentes, cando menos, na intención	Decisións ou accións incoherentes.
Emprendidas ou efectuadas por actores públicos	Decisións ou accións emprendidas ou efectuadas por actores privados
Con diferentes niveis de concreción	Decisións que non pasan dun estado puramente lexislativo
Traducidas en actos individuais e concretos	Decisións ou actividades sen actos formais de implementación.
Que procuran influenciar a conduta de grupos obxectivo causantes do problema político a resolver.	Decisións ou actividades sen obxectivos puntuais.

Fonte: Elaboración propia a partir de Subirats e outros (2008)

Deste xeito, é posible aclarar que unha política pública non pode conter elementos de decisión únicos ou puntuais, inconexos ou incoherentes entre si (aínda que é preciso lembrar a Dye), efectuados por actores privados. Ademais, tampouco son políticas públicas as decisións que non se plasman en actuacións concretas implementables, así como aquelas decisións que non teñen obxectivos.

Neste sentido, como foi observado, atópanse matices interpretativos en aspectos, por exemplo, como a presenza de obxectivos como elemento constitutivo da política pública (que non da súa coherencia); a presenza de actos formais de implementación (aspecto este que suporía a exclusión dos actos simbólicos do concepto de política pública); ou do grao de influencia dos actores de carácter privado no seo da política pública, aspecto este no que os propios Subirats e outros (2008) inciden afirmando a posibilidade ou necesidade incluso da súa presenza no seo da política, pero se ben dun xeito non protagonista xa que, como foi exposto, estes non teñen capacidade de ditar actos de carácter obrigatorio implementables por terceiros e que, polo tanto, incidan de xeito efectivo na conduta a modificar dos grupos obxectivo.

Ademais, e facendo fincapé no concepto de proceso das políticas públicas e das súas diferentes fases (que, como xa foi comentado, son fases sucesivas entendidas en termos analíticos, e que non teñen que verse reflectidas na realidade empírica de cada caso), Brugué e Gomà (1998:28) afirman que dentro de cada unha das fases da política identifícanse as seguintes dimensións:

- **Dimensión simbólica.** Construción de discurso e marcos cognitivos salientables para a definición de problemas e a súa inclusión na axenda.
- **Dimensión de estilo.** Actitudes, disposicións e estratexias dos actores nas interaccións a levar a cabo no seo da política.

- **Dimensión substantiva.** Contidos e grandes opcións alternativas de fondo relevantes para a toma de decisións.
- **Dimensión operativa**. Xeitos de xestión presentes na fase de implementación.

Con todo, e tendo en conta os diferentes matices presentes nas definicións de políticas públicas nas que incluso existen autores que se negan a definilas, o presente traballo asumirá os conceptos de Subirats e outros (2008), se ben teranse en conta aspectos procedentes dos restantes autores estudados (especialmente daqueles que non restrinxen de xeito absoluto o concepto á presenza, por exemplo de accións de carácter unicamente gobernamental ou á presenza de obxectivos explícitos e exhaustivos), de tal xeito que a continuación será conceptualizada esta definición para o caso de referencia.

Así, como xa se ten indicado no apartado correspondente á formulación, será estudado o proceso de deseño, creación e evolución do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como ente central dentro dunha nova política social multinivel en Galicia, entendido como unha *decisión de policy* non incremental que abre unha fenda na política pública a nivel de *path-dependence* e que representa un troco de paradigma tanto en termos institucionais como en termos substantivos para o conxunto de actores que ata o ano 2005 viñan operando en torno á política social.

Neste sentido, considérase á política social en Galicia como un exemplo de política de carácter multinivel. Concretamente seguindo a Subirats e Gomà (1998:392) utilizarase o concepto de "*confluencia multinivel interna"* de tal xeito que para a comprensión da política sexa preciso estudar as actuacións do Estado, da Comunidade Autónoma e dos Entes Locais en función das lexislacións relativas ó reparto competencial que rexen cada unha das actuacións. Para o caso relativo ás políticas sociais de implementación local, o ámbito multinivel reducirase á relación Comunidade Autónoma – Entes Locais, se ben é preciso ter en conta a presenza de instrumentos de financiamento estatais presentes nesta política de tal xeito que o Estado tamén fica presente, aínda que non conte con competencias directas semellantes ás da Comunidade Autónoma. En todo caso, asúmese o feito multinivel dende unha posición que non unicamente condiciona as actuacións, senón que conforma o contexto institucional á hora de planificar e tomar decisións, requirindo estas diálogo e negociación xa que ningún nivel de goberno é autónomo e todos son interdependentes para proceder á prestación de servizos á cidadanía.

Continuando con este argumento, e seguindo a Márquez (2008), é preciso indicar que:

> O instrumento vertebrador máis utilizado para levalas a cabo (as competencias) é o consorcio, baixo o liderado das comunidades autónomas, aínda que nesta posibilidade de consorcio tamén se prevé a iniciativa das entidades locais. En principio, este instrumento é unha manifestación de goberno multinivel e de gobernanza entendido non como un proceso de descentralización de competencias, senón de concorrencia destas (Brugué, Gomà, Subirats 2005). (Márquez, 2008:87)

Deste xeito, reafírmase a concepción do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como unha institución acaída para a xestión das competencias multinivel a pesar que, de feito, estas institucións de colaboración inciden directamente no funcionamento do resto das institucións coas que colaboran, polo que, segundo Projecció Mecenatge Social (1999):

> De fet, les normes de funcionament de cada nivell o agència governamental empitjoren la situació, ja que, en contrast amb la complexitat del sistema, insisteixen en treballar sota la lògica de la certesa burocràtica. Només acceptant i entenent el marc de relacions on operen,podran els decisors públics fer front a la complexitat i la incertesa i, d'aquesta forma, perseguir de forma adequada els seus objectius. (Projecció Mecenatge Social, 1999:7)

Esta é a situación de partida da política social en Galicia, sobre todo no referente ós servizos sociais a prestar dende os Entes Locais ós cidadáns e que será obxecto de especial atención na investigación e no proceso de deseño, creación e evolución do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar. Así, o elemento multinivel é clave para a comprensión das accións e das *decisións de policy* presentes na política dende o ano 2005, en tanto que tamén se considera clave á hora de estudar o *path-dependence* e as diferentes inercias de actuación multinivel presentes ata o 2005, así como as reaccións dos actores perante a decisión da creación do Consorcio e, polo tanto, dun novo xeito de xestionar os servizos de referencia.

Tendo en conta a importancia do elemento multinivel, o rol do Consorcio dentro da política social en Galicia pode ser considerada de pleno dereito unha política pública xa que, aludindo ós devanditos elementos constitutivos dunha política pública, é posible atopar ó longo dos últimos anos un **conxunto de decisións e actividades** de carácter lexislativo e administrativo (conxunto de actos administrativos amparados por normas de rango legal aprobadas polo Parlamento de Galicia), de carácter institucional (dotación organizativa autonómica e local que respondera a este ámbito competencial recoñecido polas diferentes normativas, salientando a Lei de Bases de Réxime Local 7/1985), de carácter económico (como poden ser as diferentes dotacións orzamentarias das Consellerías de referencia ou dos Concellos e, por suposto de carácter operativo (relativo ó proceso de servución dos servizos a prestar ás persoas).

No sentido do concepto de política pública ata o intre descrito, é preciso indicar que a creación do Consorcio como modificación substancial do modelo previo de política social multinivel en Galicia, tamén está composta por un conxunto de **actividades coherentes, cando menos, na intención**. Así, obsérvase a presenza de documentación de carácter estratéxico dentro da política social galega dende os anos noventa, como pode se-lo caso dos diferentes Plans Integrais de Apoio ás Familias (que, por exemplo, no ano 2008 estreaba a súa cuarta edición) ou dos Plans de Igualdade de Oportunidades entre Mulleres e Homes (que no ano 2007 contaba coa quinta edición). No tocante a este aspecto, o Consorcio conta cun rol salientable dentro destes documentos indicados, polo que a súa integración dentro dos procesos de planificación estratéxica propios da política social galega é plena para o período analizado. Neste sentido, a política social multinivel en Galicia, sobre todo no que lle corresponde á prestación de servizos locais, está composta por actividades coherentes e por diferente documentación e programas que a revisten de intención e integralidade.

Como é propio da concepción de política pública que se vén estudando ó longo da investigación, estas deben ser **emprendidas ou efectuadas por actores públicos**, sendo esta unha das características das políticas sociais en Galicia en función da lexislación vixente, así como do rol do Consorcio como elemento central da investigación. Neste punto é preciso indicar que a política social de prestación de servizos locais é unha actividade maiormente de carácter público, aínda que é posible observa-la presenza de empresas que se ocupen da prestación efectiva dos servizos que son externalizados polas administracións de referencia,

de tal xeito que esta presenza pode ampliar a rede de actores a ter en conta na política, sen modificar substancialmente a súa natureza xa que a planificación, impulso, coordinación e financiamento son de carácter público. Esta aclaración sobre a planificación, impulso, coordinación e financiamento é relevante xa que, como se indica, estase a tratar de servizos sociais de base local, polo que é posible a existencia ó longo da xeografía municipal galega de concellos que non dispoñan de ningún tipo de servizo, por exemplo, de escola infantil de titularidade pública pero con presenza de empresas que prestan este servizo, aínda que non sexa en réxime de concesión. Neste contexto sigue sendo coherente a determinación da política como pública xa que é unha competencia autonómica e municipal proceder á prestación desta serie de servizos (independentemente do xeito de xestión escollido) e, en todo caso, a ausencia de prestadores públicos pode provocar que o sector privado ou social cubra o baleiro existente e, polo tanto, atenda á demanda non cuberta.

No referente á necesidade de que as accións teñan **diferentes niveis de concreción,** esta oponse ás decisións que non pasan dun estado puramente lexislativo. Así, no caso da política social en Galicia non só se deron varias leis de servizos sociais (Lei 3/1987, lei 4/1993 e lei 13/2008 de servizos sociais de Galicia), senón outro tipo de leis sectoriais relacionadas coa familia (Lei 3/1997) ou coa igualdade (Lei 7/2004), senón que existe unha plasmación efectiva sobre o territorio dos servizos recoñecidos nas devanditas lexislacións[24], de tal xeito que por exemplo, no que a escolas infantís públicas se refire, na actualidade existen un total de 233 instalacións en Galicia[25] (entre as que son titularidade do Consorcio e as da Axencia Galega de Servizos Sociais que teñen permiso de actividade). Isto supón que, ademais de existir un salientable corpo lexislativo e un desenvolvemento institucional e orzamentario, existe unha prestación efectiva de servizos sobre o terreo e, polo tanto, traducido en **actos individuais e concretos** entre os que se poden considerar dende a contratación de persoal especializado para a prestación dos servizos (no caso da xestión directa dos mesmos), como o pagamento das taxas de matriculación por parte das familias beneficiarias ou, xa entrando na propia prestación do servizo, en todos aqueles actos relativos ó proceso de atención ós nenos e nenas menores de 3 anos matriculados nas escolas infantís (seguindo co exemplo anterior dos servizos relativos ás escolas infantís).

Como último dos aspectos a ter en conta na caracterización das políticas públicas á que nos estamos a ater, atópase o feito de **procurar influenciar a conduta dos grupos obxectivo causantes do problema político a resolver.** Seguindo a Subirats e outros (2008) os grupos obxectivo dunha intervención pública son as persoas ou organizacións cuxa conduta se considera politicamente como a causa directa ou indirecta do problema colectivo que a política pública tenta resolver, de tal xeito que as decisións ou accións destes grupos son o destinatario final a intervención. A resposta á definición dos grupos obxectivo supón a determinación da hipótese causal da intervención da política pública de referencia, entendida esta como a resposta política ó problema de saber quen é o obxectivamente do problema colectivo a resolver. Así, na hipótese causal hai unha imputación de responsabilidade en función dos xuízos de valor políticos *(frames)* que parten da definición do problema como percepción nun intre determinado, de tal xeito que é posible a existencia de intereses nos

[24] Aspecto diferente é a consideración de suficiente desta presenza de servizos no territorio.
[25] Consulta realizada o 7 de Febreiro do 2016 no Rexistro Único de Entidades Prestadoras de Servizos Sociais da Xunta de Galicia.

grupos obxectivo que inciden nos marcos dos actores públicos determinando as hipóteses causais e a definición do problema.

Como se pode comprobar, este último aspecto da definición dunha política pública comporta a aclaración da definición do problema a resolver por medio da mesma que, neste caso é diferente se se trata da política social galega en termos xerais, ou do deseño e creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como elemento central artellador da mesma a partires da VII lexislatura autonómica, que é o centro da investigación, aínda que enmarcado dentro do que supón a prestación de servizos sociais nos entes locais.

Neste sentido, e de xeito preliminar á análise a realizar no estudo de caso a presentar ó longo da investigación, a creación do Consorcio supón a creación dunha organización cuxa misión sé a de formular estratexias de colaboración entre as administracións competentes nas políticas sociais, de tal xeito que a Lei 13/2008 de Servizos Sociais de Galicia lle outorga o mandato legal de "*promover a coordinación e cooperación efectiva cos concellos galegos*"[26]. Así, o Consorcio ten o obxectivo de modificar o comportamento das administracións galegas competentes en materia de servizos sociais para "*asegurar a calidade e unha cobertura equilibrada dos servizos sociais en todo o territorio*"[27], de tal xeito que se incremente a oferta dos mesmos e a súa implantación ó longo de todo o territorio galego identificando, polo tanto, como problema público a resolver a limitada oferta de servizos (nomeadamente de escolas infantís) para a demanda existente. Neste sentido, e deixando para posteriores apartados o desenvolvemento e afondamento nestas cuestións, o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar supón unha modificación da tendencia seguida polas políticas sociais en Galicia (decisión de *policy* non incremental), influenciando a conduta dos colectivos obxectivo causantes do problema político a resolver e comportando un troco institucional que afectará ó conxunto da política social galega dende o punto de vista autonómico e local.

Así, unha vez analizado o concepto das políticas públicas en función das diferentes definicións e achegamentos, e realizada unha aproximación dende o concepto e as diferentes partes do mesmo presentes en Subirats e outros (2008) ó contido da presente investigación, que non é outro que o deseño, creación e evolución do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar na política social multinivel en Galicia, é preciso proceder no seguinte apartado, ó estudo da análise de políticas públicas como modelo a seguir ó longo da investigación.

3.4.2 A análise de políticas públicas. Definición e Evolución.

Unha vez determinado o alcance do concepto de políticas públicas, é preciso estudar o marco académico propio da súa análise, aspecto este que comportará tanto a definición do que na actualidade se entende por análise de políticas públicas, así como a evolución destas definicións, como a evolución da propia disciplina ó longo do século XX ata os nosos días.

[26] Disposición Adicional Segunda da Lei 13/2008 de Servizos Sociais de Galicia.
[27] Disposición Adicional Segunda da Lei 13/2008 de Servizos Sociais de Galicia.

3.4.2.1 As definicións e conceptos básicos da Análise de Políticas Públicas.

Para un primeiro achegamento á definición de análise de políticas públicas é preciso acudir ó considerado como pai da disciplina, Harold D. Laswell que, segundo Aguilar Villanueva (2000c:40-42) diferenza entre o *coñecemento de* e o *coñecemento na* política, o que supón a división entre a análise de políticas *(policy analysis)* orientado normativamente á procura da mellor política pública en termos de eficiencia e equidade; e o estudo da elaboración de políticas *(policy making study, research)* orientado positivamente a describir, clarificar e explica-lo patrón de decisións e operacións co que procede un sistema político administrativo dado, ou un goberno particular nas súas políticas públicas.

Tamén, dende unha postura de achegamento previo, é interesante citar a Dye (1992:Cap. I). que cita a Wildawsky (1979:3) indicando que "*policy analysis is one activity for which there can be no fixed program, for policy analysis is synonymous with creativity, which may be stimulated by therory and sharpened by practice, which can be learned but not taught"* conceptualización esta que será desenvolvida posteriormente pero que se pode considerar como o centro da súa famosa concepción da análise de políticas públicas como "*art and craft".* Así, coa influencia de Wildawsky, Dye (1992:2-19) marca diferentes cuestións centrais para a análise de políticas públicas, de tal xeito que considera que aquilo que se pode aprender das políticas públicas ten a ver coa descrición das mesmas (*"We can learn what government is doing and not doing"*), coa análise das causas *("In scientific terms, when we study the causes of public policies, policies become the dependent variables, and their various political, social, economic and cultural determinants become the independent variables")* e coa análise das consecuencias *("When we study the consequences of public policies, policies become the independent variable, and their impacts on society become the dependent variable")* . Para Dye (1992), a análise de políticas públicas supón un achegamento á explicación máis cá descrición (aínda que esta é precisa como paso previo á explicación), unha procura rigorosa das causas e consecuencias das políticas públicas, así como un esforzo para o desenvolvemento e chequeo de proposicións xerais sobre as causas e consecuencias das políticas para acumular evidencias de investigación salientables e de relevancia xeral.

Con todo, Dye (1992) tamén identifica limitantes para estas importantes tarefas atribuídas á análise de políticas públicas, sendo un deles o poder gobernamental xa que tanto a análise ten consecuencias para o goberno como a actuación do goberno ten consecuencias para unha axeitada análise. Outra das limitantes son os denominados "*disagreements over the problem"* (Dye, 1992:16), xa que é posible que no proceso de definición do problema xordan conflitos de valores que afecten ás propias tarefas da análise. Este aspecto está relacionado co propio rol dos analistas e a presenza de valores nas tarefas dos mesmos, afirmando o autor que a investigación en ciencias sociais non pode ser "*value – free".* Ademais, o autor acepta a limitación no deseño das investigacións humanas, en tanto que tamén considera a importante complexidade do comportamento humano como un dos máis importantes factores limitantes na análise de políticas, xa que :

> Social scientists simply do not know enough about individual and group behavior to be able to advice policy makers (…) Even if social scientists cannot predict the impact of future policies, they can at least attempt to measure the impact of current and past public policies and make this knowledge available to decision makers. (Dye, 1992:17)

Na liña da definición de políticas públicas democráticas defendida por Aguilar Villanueva (2000c) e comentada con anterioridade, Lindblom (1991) afirma que a sociedade demanda políticas públicas efectivas, feitas coa maior información e análise posible; e políticas democráticas nas que o control popular teña un rol salientable. Estas dúas demandas supoñen, en termos científicos, un conflito entre a razón, a análise e a ciencia por unha banda, e a democracia pola outra que, segundo o autor, é posible resolver mediante a complementariedade entre a análise e a política na formulación de políticas públicas. Para isto, Lindblom (1991:23) defende un concepto de *"análisis de políticas que formule el problema como un todo, especificando los objetivos y otros valores, solicitando y evaluando las soluciones alternativas e identificando la solución que se corresponde mejor con los valores formulados"* .

A pesar da posibilidade da existencia de complementariedades entre a análise e a política, Lindblom (1991) presenta dúbidas con respecto a que a análise sexa realmente tida en conta para a elaboración de políticas, polo que indica que a maior parte dos conflitos se resolven chegando a acordos en base a negociacións políticas ou votacións, ou a tácticas e manobras que incluso chegan ó uso da forza. Así, de igual xeito ós limitantes formulados por Dye (1992), Lindblom (1991:29) sostén que existen límites da análise como alternativa á política e que estes non proceden da escaseza de datos, xa que *"a nuestros decisores no les hace falta asesoramiento, en muchos aspectos están saturados de asesoramiento"*, sendo a elaboración de políticas de forma analítica "*inevitablemente limitado"* polo que a política é a resposta ás limitacións dos procesos analíticos e débese deixar paso á política na medida en que:

- A racionalidade ten posibilidades de erro, e a poboación así o percibe. Este feito vén determinado pola discrepancia entre a capacidade de coñecemento do home e a complexidade dos problemas de políticas. Neste sentido, o Lindblom (1991) alude á racionalidade limitada como concepto que defende que a capacidade da mente humana é moi pequena comparada co tamaño dos problemas sociais e, sobre todo, coas necesidades derivadas da tentativa de realizar unha aproximación racional-exhaustiva ós mesmos, seguindo así a Simon.
- A análise racional non pode resolver conflitos de valores e intereses.
- A análise racional-exhaustiva das alternativas é longa e custosa, existindo xeitos máis rápidos e eficientes de tomar decisións acudindo ás opcións políticas.
- A análise racional-exhaustiva non pode entrar na definición do problema obxecto da política pública xa que esta é definida en función de marcos *(frames)* e interpretacións morais.

Neste sentido, o modelo de Lindblom (1991) asume as limitacións da análise racional de políticas públicas e, polo tanto, defende a necesidade da política, entendendo así a análise como a investigación sobre os méritos das posibles vías de acción que revelan razóns para escoller unha política pública e non outra. Nesta óptica, o autor introduce a visión de que é a política e non a análise a que determina as políticas públicas a seguir, elaborándose estas a través dos múltiples mecanismos polos que os grupos e individuos exercen poder e influencia, polo que son estes sistemas de control e as interaccións os que, ó final, substitúen efectivamente a análise pola política. A análise pola interacción.

Para Lindblom (1991) a interacción soluciona, resolve ou diminúe os problemas. Deste xeito, ó se converter a interacción nunha alternativa á análise, esta interacción como proceso

de solución de problemas é un elemento básico para o deseño de políticas, sendo a negociación un dos sistemas máis utilizados de interacción. Este feito non quere dicir que a análise perda o seu papel no proceso das políticas públicas, senón que segue a ser indispensable ocupando o rol de control xa que, sobre todo para os altos cargos, a análise é un xeito básico de controlar a outros actores nas interaccións políticas, sendo unha ferramenta de persuasión para mellorar estas interaccións e, polo tanto, a análise pasa a formar parte das interaccións e xogos de poder.

Neste sentido, Lindblom (1991:44) entende a análise como persuasión, afirmando que grande parte da persuasión funciona por repetición de mensaxes ou argumentos para eliminar xuízos diverxentes e, polo tanto, a persuasión é un obxectivo da comunicación, en tanto que o elemento central desta persuasión son as análises feitas con carácter selectivo e partidario en base a valores e intereses previos (*partisan analysis*). O autor tamén introduce o temor a que os políticos encargados das interaccións sexan reféns daquelas persoas encargadas de realizar estas análises e que controlan a información. Así mesmo, faise fincapé na *análise partidista*, modalidade na que tódolos actores usan as análises realizadas en función dos seus intereses, integrando así a análise nas interaccións e, polo tanto, na competición de ideas dando no denominado axuste mutuo partidario (*mutual partisan adjustment)* como sistema de elaboración de políticas de maior peso có racional. Así, existen dúas rutas para a persuasión mediante a análise:

- Os actores son persuadidos xenuinamente pola análise e polas conclusións.
- Os actores son persuadidos pola mera existencia da análise, xa que non queren gastar máis recursos no debate. Acordan tomar unha decisión en base ós argumentos dos que mellor formularon un caso, de acordo cos estándares convencionais.

Aguilar Villanueva (2000a) retoma e completa a definición realizada por Dye (1976, 1983:5-6) indicando que:

> El análisis de políticas puede incluir la investigación de las causas o de las consecuencias de las políticas o programas de gobierno. En los estudios de las causas de las políticas estas son las variables dependientes y el analista busca explicarlas con referencia a variables independentes – fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, políticas - . Esta investigación puede ser llamada investigación de la determinación de la política. En los estudios de las consecuencias de las políticas, estas son las variables independientes, y las dependientes son las condiciones sociales, económicas o políticas que se supone serán afectadas por la política pública. Esta investigación puede ser llamada investigación del impacto de la política. (Aguilar Villanueva, 2000a:70-71)

Ademais, Aguilar Villanueva (2000a:71 e ss.) menciona e recompila varias definicións da análise de políticas públicas de diferentes autores, entre os que salientan as seguintes:

- Nagel (1984). "*El análisis de políticas públicas es el análisis de cual, entre las varias opciones de política o decisión gubernamental, es la mejor (o la buena) decisión o política a la luz de determinados fines, restriciones o condiciones".*
- Williams (1971). "*El análisis de políticas es una manera de sintetizar información, incluyendo resultados de investigación, con el fin de producir un formato para las decisiones de política (el diseño de elecciones alternativas) y de determinar las necesidades futuras de información importante para las políticas".*
- Weimer e Vining (1989). "*El análisis de políticas es un consejo dirigido a un cliente, significativo para las decisións públicas".*

- Quade (1975). *"En un sentido amplio, el análisis de políticas públicas puede ser definido como un tipo de análisis que genera y presenta información con el fin de mejorar la base en la que descansan los juícios de los decisores de las políticas. Comprende no solo el examen de las políticas mediante la descomposición en sus componentes, sino también el diseño y la síntesis de nuevas alternativas".* O autor advirte que a súa denotación de *policy analisys "es completamente diferente a la del mismo término en lenguaje de los estudios conductuales del policymaking, donde el término se refiere al análisis de los contenidos y del génesis de las políticas así como de hecho suceden"*, e recapitula "*el análisis de políticas es valioso porque contribuye a la toma de decisiones, ofreciendo información con base en la investigación y en el análisis, aislando y esclareciendo las cuestiones, revelando incongruencias en los fines o en los procedimientos, generando nuevas alternativas y sugiriendo las formas de trasladar las ideas en políticas factibles y viables… el análisis de políticas no es sino un complemento, muy poderoso, del buen juicio, la intuición y experiencia de los decision makers***".**

Tamén cita Aguilar Villanueva (2000a) a Dunn coa súa propia definición de análise de política pública, se ben neste caso acudindo á fonte orixinal é posible detectar elementos que Aguilar non contempla. Así, para Dunn (1994:13) ***"****Policy analysis is viewed as an applied social science discipline that employs multiple methods of inquiry, in contexts of argumentation and public debate, to create, critically assess and communicate policy-relevant knowledge"*, facendo o autor especial mención ó longo de toda a súa obra á importancia do concepto "*relevant knowledge"* como elemento consubstancial á propia análise de políticas públicas, dándolle así un sentido práctico e enfatizando a importancia clave da comunicación para o proceso da política pública (e da súa análise), elemento que comparte con Majone (1978).

Para Dunn (1994) unha axeitada metodoloxía (a que el mesmo propón) para a realización dunha análise de políticas públicas útil debe responder cinco tipos de cuestións sobre (I) a natureza do problema político ó que tenta dar resposta a política pública; (II) os resultados e efectos das políticas que no presente e no pasado actuaron sobre o problema; (III) a valoración dos efectos das políticas para solventa-lo problema; (IV) as alternativas presentes para a resolución do problema e os posibles efectos das mesmas; e (V) as alternativas sobre as que se debería traballar para solventa-lo problema. Como se pode comprobar, a óptica de Dunn sobre a análise de políticas públicas é netamente operativa, aspecto este que determina o seu modelo sobre a realización de análises de políticas.

Para Meny e Thoenig (1992:85-87) a análise das políticas públicas ten un arsenal analítico propio, sendo o centro desta análise a elaboración de explicacións que sirvan de base para a actuación, sendo así unha "*ciencia elaborada por eruditos que pueda ser adaptada, como arte de gestión, por los que deciden"*. Os autores diferencian entre o *policy analysis*, que consideran unha ollada neutra e non comprometida que non asume, a priori, alternativas predefinidas para a política pública, de tal xeito que as análises identifiquen as consecuencias das alternativas dispoñibles e/ou consideradas, e a cadea de efectos previsibles; e o *policy design*, entendido como un enfoque máis comprometido, xa que o analista non é un mero observador, senón un formulador de alternativas, expresando preferencias polas fins, os resultados e as accións. Neste sentido, os autores asumen a definición xa citada de Dunn (1994), salientando as diferenzas entre a *policy research*, definida como unha investigación sistemática conducida por unha disciplina científica precisa sobre o mesmo proceso que leva a

actuar á autoridade gobernamental; e a *policy analysis*, entendida como unha profesión que se apoia en métodos e técnicas derivados de numerosas disciplinas, especializándose en describi-los contidos da política pública con orientación prescritiva.

A análise de políticas públicas ó usa-la aparataxe instrumental doutras disciplinas, é sensible a factores como os económicos, xurídicos ou tecnolóxicos para integralos nas análises, de tal xeito que Meny e Thoenig (1992:85-87) recoñecen unha dobre versión das aspiracións científicas da análise de políticas públicas ó existiren e seren utilizados "*métodos rigurosos que dan credibilidad al trabajo (verdades explicitables y pruebas fundadas y replicables)",* pero afirmando ó mesmo tempo que "*el trabajo del analista es un arte, con savoir faire profesional, con destrezas implicitamente transmitidas y riesgos juiciosamente explotados"* . De tódolos xeitos, os autores centran o alcance deste *arte* a aqueles problemas competencia das autoridades, de tal xeito que citando a Wildawsky (1979), afirman que "*cualquier otro problema, por muy pertinente que sea, es analiticamente no pertinente si los actos gubernamentales considerados no lo pueden asumir, si huye de las manos, si está fuera de su competencia, fuera del plazo asignado y de las variables que controlan"*. Así, é salientable a continuación da análise de políticas públicas cunha visión pragmática e operativa.

Seguindo con Meny e Thoenig (1992:93-94), os autores diferenzan dúas facetas na actividade gobernamental: a xestión interna e a xestión das políticas públicas. A xestión interna é a mobilización que unha autoridade (lembremos a importancia que estes autores lle conceden á autoridade e á presenza de "*puissance"*) fai dunha serie de recursos coa finalidade de producir realizacións concretas, especificables e individualizables, de tal xeito que se produza a transformación destes recursos en produtos. Estas transformacións poden ser equiparables, baixo certos parámetros, ás transformacións que realizan as empresas privadas para dar cumprimento ós seus fins, polo que é posible atopar nas institucións públicas departamentos de contabilidade ou informática e, polo tanto, pódense realizar traballos de mellora da eficacia, reorganización de procesos ou, por exemplo, calidade. De tódolos xeitos, esta semellanza non debe confundir xa que a actividade de empresas e administracións públicas contan con finalidades diferentes. A empresa ten finalidades internas, é dicir, perséguense elementos como o benestar dos socios, o beneficio, a defensa do mercado; en tanto que a finalidade da organización pública é externa xa que *"las actividaes, productos, gestión interna y eficiencia están subordinadas a la satisfacción de metas externas, produciendo bienes y servicios o productos que provoquen efectos o impactos"*. Esta xestión externa é a que corresponde á xestión e análise de políticas públicas, segundo afirman Meny e Thoenig (1992:94) citando a Gibert (1988), aínda que para comprender esta xestión e análise, é preciso entender que as relacións entre o produto da actividade pública e os efectos non son necesariamente inmediatos nin mecánicos xa que está presente o efecto cualitativo no enunciado dos obxectivos e na definición dos impactos.

Así, para Meny e Thoenig (1992:95), a análise de políticas públicas é unha tentativa para acadar un maior dominio desta segunda función de produción, centrándose nas razóns polas que os produtos non xeran os efectos inicialmente previstos, polo que a análise de políticas públicas se nutre da identificación dos efectos reais xerados polas actividades administrativas que non son os efectos agardados ó inicio do proceso. Neste punto, e incidindo na ausencia de mecanicismo entre produtos da política e efectos, os autores salientan que unha política pública pode xerar impactos que afecten, e verse influída, por outras políticas públicas;

ademais de que pode haber problemas na medición dos efectos das políticas xa que a presenza dunha *visión etnocéntrica* do decisor pode supoñer a confusión entre os indicadores de produción e os indicadores de impacto.

Meny e Thoenig (1992) asumen que a función de produción que une os produtos realizados pola administración pública coas finalidades que estes procuran ten como fin último o cambio social, é dicir, a teoría subxacente sobre a que se basea a política pública e a que a análise de políticas públicas terá que analizar a través dos obxectivos da política, dos contidos, dos instrumentos utilizados e, a partir de aí, das realizacións, efectos ou impactos sobre o tecido social e a realidade. Neste sentido, para Meny e Thoenig (1992:98) a análise da teoría do cambio social que subxace á política pública supón a identificación dos fenómenos normativos, crenzas e representacións en materia de funcionamento da sociedade e da evolución social; así como a súa análise atendendo ós obxectivos da política, ós suxeitos afectados, ós executores das medidas e ós tipos de políticas ós que nos estamos referindo.

Pola súa banda, en España, Subirats e Gomà (1998:21-24) asumen a análise de políticas públicas como unha ferramenta para localiza-lo poder mediante o estudo do proceso de elaboración e formulación das políticas, indo alén das estruturas de poder máis formais, das vías de acceso e dos produtos normativos resultantes xa que pretenden comprende-lo proceso existente entre o deseño do ordenamento e a súa implementación, o que supón a incorporación de decisores e decisión na análise, mais sen se limitar a estes factores. Os autores, citando e partindo da base de Laswell e Kaplan (1950) onde se expresa a necesidade de estuda-la area de actividade na que o poder se executa, afirman a existencia de múltiples areas de poder ás que aplicar a análise de políticas públicas, de tal xeito que seguen a Lowi (1964:689) quen afirma que:

> Estas arenas de políticas o actividad gubernamental se constituyen en arenas específicas de poder. Cada arena tiende a desarrollar su estructura política característica, su proceso político, y su élite y sus relaciones de grupo (Subirats e Gomà, 1998:23).

Neste sentido, Subirats e Gomà (1998:24) afirman que a achega de Lowi (1964) supón un marco analítico no que encadra-las políticas gobernamentais e as areas, entendendo que os poderes públicos posúen numerosos medios para atender os problemas públicos que van alén das modificacións lexislativas ou das modificacións no gasto público. Así, para os autores, o que os gobernos fagan dependerá das "*alianzas que se establezcan ante cada problema. De esta manera cada proceso de elaboración de cada política se explicaría más por la específica combinación de actores, estrategias e interacciones que cada tipo de políticas acostumbra a generar, que por la estructura institucional en la que se desarrollan esos procesos"* , vendo neste punto reflectida a influencia de Lindblom (1991).

Este enfoque continúa con Brugué e Gomà (1998: Cap. II), que mencionan a autores como Lindblom, Lowi ou Wildawsky para afirmar que a análise de políticas públicas é o campo de reflexión e o instrumental para analizar o que acontece na esfera da adopción e implementación das decisións gobernamentais, entendendo como o número e eidos destas decisións se ven incrementadas substancialmente ó longo da segunda metade do século XX. Esta análise comparte dous enfoques en tensión. Por unha banda atópase o racional prescritivo, que ten tendencia á formalización e conta con carácter dedutivo, compoñéndose dun abano de técnicas ó servizo do poder "*sea cual sea el poder"* para mellora-lo seu rendemento. Este enfoque asume a racionalidade instrumental como elemento básico. Por

outra banda é posible atopar un enfoque denominado *post-racional e crítico*, menos modelizable e indutivo, que constrúe un campo conceptual que permite analizar as cuestións clave na ciencia política (os recursos, o poder, os símbolos, a cultura…) e como estas inflúen no proceso de deseño e elaboración das políticas públicas en calquera das súas fases.

Seguindo coas aportacións españolas, a análise de políticas públicas é unha ciencia interdisciplinar que se centra na actuación dos poderes públicos e nos seus resultados, coñecendo "*qué producen los que nos gobiernan, para alcanzar qué resultados y a través de qué medios"* segundo indica Mahou (2008:40) que cita a Thoenig (1985), e sendo o seu principal obxectivo mellorar, e en certo sentido controlar, a actuación dos gobernos co propósito de incrementar a eficiencia na resolución dos problemas públicos mediante a análise pormenorizada do proceso de adopción de decisións, o establecemento dunha diagnose precisa mediante a acumulación de coñecemento e información relevante, e un mellor aproveitamento dos recursos para a consecución das finalidades establecidas.

Neste sentido, estase fronte a unha disciplina práctica orientada á acción e ó coñecemento aplicado, de tal xeito que a análise de políticas públicas dende unha perspectiva descritiva permite a observación dos procesos de deseño e implementación das actividades públicas e as interaccións dos actores no seo do proceso; en tanto que dende unha óptica prescritiva ofrece posibilidades de mellora na xestión das administracións ó coñece-los impactos das decisións no entorno, tal e como comenta Mahou (2008) seguindo a De Kostka Fernández (2004).

Como se comentou ó longo do apartado referente á formulación, así como no apartado correspondente á definición de políticas públicas, esta investigación tomará os seus principais conceptos de Subirats e outros (2008:27), seguindo estes seguen a Meny e Thoenig (1992) no seu enfoque da análise de políticas públicas como estudo da acción dos poderes públicos no seo da sociedade. Así, os autores enfatizan que a análise de políticas públicas *"trata de explicar los productos o servicios de la Administración Pública (outputs) y la explicación de los efectos impactos y outcomes) que tales servicios provocan en los grupos sociales implicados en un problema colectivo específico",* de tal xeito que as estratexias, ideas, intereses e formas de operar dos actores teñen unha dependencia directa de factores derivados dos seus recursos, así como da posición institucional que ostenten. Así, o enfoque proposto supón a análise das interaccións entre os actores, o estudo dos problemas públicos ós que dá resposta a política, así como unha análise en termos comparativos, aspectos estes que se complementan coa presenza dunha lóxica de acción, de tal xeito que o punto de partida sexa a area na que os actores interactúan nun ámbito determinado, coa integración da influencia das institucións no comportamento dos actores e nos resultados substanciais da acción pública, e coa atención ós recursos mobilizados polos diferentes actores na defensa dos seus intereses.

Deste xeito, para Subirats e outros (2008) o contido e as características institucionais dunha acción pública enténdense como os resultados das interaccións entre as autoridades e os grupos sociais que provocan ou sofren as consecuencias dun problema definido como problema público, polo que para proceder á súa análise é básico o estudo da conduta e das interaccións dos actores implicados nas diferentes etapas da política pública.

Como se pode comprobar, Subirats e outros (2008) seguen a tendencia marcada polos enfoques realizados en España dende os anos 90 xa comentados, que á súa vez vense influídos por Lowi, Lindblom ou Wildawsky, facendo fincapé no concepto de proceso de políticas públicas que, para o que corresponde á análise, será convertido nun modelo en fases

entendidas como elementos conceptuais de carácter explicativo, non como unha secuencia ordenada de acontecementos empiricamente verificables sobre o terreo.

Neste sentido, amósanse as principais claves para o modelo de análise de políticas públicas sobre o que se baseará a investigación e cuxa análise máis fonda será obxecto dun apartado específico no documento, aínda que se considera de utilidade adiantar este esquema a efectos ilustrativos de tal xeito que sexa posible identifica-las diferentes partes operativas da análise a levar a cabo, sempre tendo en conta as achegas conceptuais de base que foron expostas tanto para a definición das políticas públicas como para a definición da súa análise.

Imaxe 1: Elementos clave no modelo de análise de políticas públicas.

Fonte: Elaboración propia a partir de Subirats e outros (2008)

Así, os principais elementos do modelo de análise de políticas públicas son:

- **Os actores**, en tanto que suxeitos individuais ou colectivos que participan no proceso decisorio;.
- **Os recursos**, entendidos como as capacidades que teñen os actores para poder controlar que se produzan os resultados que concorden cos seus obxectivos, de tal xeito que estes recursos se poidan transformar nun ben calquera que teña valor para outro actor ó longo do proceso da política pública a través da interacción.
- **O contido da política**, entendido como o proceso de deseño, implementación e avaliación da política pública que vai dende a definición política do problema público ata a avaliación da implementación das accións levadas a cabo para a solución deste problema, así como o campo de xogo onde se desenvolven e obteñen resultados as interaccións dos actores en función dos seus recursos.
- **As regras institucionais**, punto este no que se prestará especial atención ós contidos comentados con ocasión da análise dos enfoques neo-institucionais, pero que se entenderán como aquelas que un conxunto de actores desenvolve e aplica para organizar actividades repetitivas que producen resultados (previsibles, na medida do posible) que concernen a estes actores e potencialmente a outros, de tal xeito que fixan o acceso ós recursos, fixan as competencias e a natureza das interaccións entre os actores públicos e privados, e fixan as condutas individuais segundo indican Subirats e outros (2008) citando

a Ostrom (1990). Con todo, a propia Ostrom (2013) tamén define as regras institucionais como:

> Un entendimiento, compartido por los participantes, acerca de las prescripciones obligatorias que indican qué acciones (o resultados) se imponen, se prohiben o se permiten. Todas las reglas son el resultado de esfuerzos implícitos o explícitos para conseguir orden y predecibilidad entre los humanos creando clases de personas (posiciones) a las que seguidamente se les requiere, se les permite o se les prohibe llevar a cabo clases de acciones en relación con los resultados requeridos, permitidos o prohibidos, o que se enfrentan a la posibilidad de ser vigilados y sancionados de modo predecible. (Ostrom, 2013:54-55)

O modelo de análise de políticas públicas a aplicar, aínda que será obxecto de especial atención no seu apartado correspondente, é o defendido por Subirats e outros (2008) no seo da obra "*Análisis y Gestión de Políticas Públicas"*, no que identifican as seguintes fases no proceso dunha política pública:

- **Fase de Xurdimento, percepción e incorporación á axenda política.** Unha determinada situación produce unha necesidade colectiva, carencia ou insatisfacción identificable directamente ou mediante elementos que exteriorizan esta situación e perante a cal se procura solución. Así, o problema é considerado como unha diferenza entre a situación actual e a situación desexable, de tal xeito que o problema é unha reconstrución social dunha situación para proceder á súa toma en consideración por parte dos actores decisivos do sistema político-administrativo entre as múltiples demandas. Como se analizará no seu apartado correspondente, este é un proceso de peneira e selección.

- **Fase de formulación da política.** Definición do modelo causal por parte dos actores públicos no que os actores sociais tratan de influír para, posteriormente, formular o programa de actuación político – administrativo no que se inclúen a selección de obxectivos, instrumentos e procesos operativos para resolve-lo problema.

- **Fase de implementación.** Adaptación do programa da política a situacións concretas para a produción de resultados.

- **Fase de avaliación.** Determinación dos resultados e efectos en termos de trocos de conduta dos grupos obxectivo e en termos de grao de resolución do problema.

Como xa foi indicado, o modelo de análise de políticas públicas presente en Subirats e outros (2008) a seguir atópase fortemente influenciado por autores como Lowi, Lindblom ou Wildawsky, autores estes que marcaron a evolución da análise de políticas públicas dende perspectivas máis racionais-exhaustivas ata outras de características máis pluralistas.

Así, se ben nas análises realizadas con carácter posterior á II Guerra Mundial incorporábanse técnicas do método científico á imaxe da análise microeconómica, a evolución da disciplina e a aparición de enfoques diferentes marca o paso para a incorporación da realidade social e a limitación da racionalidade á análise de políticas públicas e, polo tanto, dá lugar a unha disciplina que, se ben ten en conta como influencias os aspectos anteriormente mencionados, amósase máis aberta e integradora con tódolos fenómenos sociais que realmente inflúen na definición dunha política pública. Esta evolución será analizada no seguinte apartado da investigación.

3.4.2.2 A evolución da análise de políticas públicas.

3.4.2.2.1 Os inicios. A racionalidade.

Unha vez definida a análise de políticas públicas, é preciso proceder á análise da súa evolución no tempo para observar a evolución dos enfoques, das metodoloxías utilizadas e dos razoamentos de partida ata chegarmos ó enfoque que utilizaremos para o desenvolvemento da actual investigación.

Aguilar Villanueva (2000c) afirma que a análise de políticas públicas ten o seu nacemento nos Estados Unidos debido ó singular (en comparación con Europa) desenvolvemento do seu modelo de administración pública e pola influencia da obra de Woodrow Wilson. Estes aspectos permiten a aparición a primeiros do século XX das figuras de Dewey e de Merriam. Neste sentido, Mahou (2008:40) cita a Shkalar (1991) ó consideralos como os fundadores da ciencia política que procuran a aplicación do coñecemento científico ós problemas públicos, afirma que a na obra "*How we Think"* de Dewey (1910) este establece un método de resolución de problemas públicos en "*cinco pasos lógicos diferenciados"*, en tanto que Merriam en "*The Present State of the Study of Politics"* (1921) e en "*New Aspects of Politics"* (1925) realiza unha serie de achegas referentes á resolución de problemas e na profesionalización da administración pública dende o compromiso coa participación cívica e coa democracia.

De tódolos xeitos, a pesar da forza coa que nace a análise de políticas públicas nos Estados Unidos, segundo Aguilar Villanueva (2000c:15-16) esta non ocupa unha posición salientable dentro da Ciencia Política ó entrar en debate con outras teorías que analizaban, como xa foi comentado, a actuación do estado dende unha posición claramente dependente, de tal xeito que *"las teorías sistémica, marxista, elitista o pluralista explicaban las decisiones de gobierno desde fuera del gobierno mismo, de modo que el secreto de la decisión y su afectación radicaba en fuerzas y estructuras sociales, exteriores y superiores que determinaban exhaustivamente la materia y forma de la decisión"*. Con isto, a autonomía do estado era inexistente, polo que a dependencia das actuacións gobernamentais con respecto a teorías como as mencionadas restáballe interese e potencialidade á disciplina ó seren as políticas públicas definidas externamente ós procesos político-administrativos.

Ademais, é preciso ter en conta que dende a perspectiva administrativa o proceso de elaboración de políticas públicas céntrase no formalismo xurídico, e cando se vai alén, chégase á dicotomía entre política e administración ou retórnase ás versións nas que a definición das políticas é baleirada de toda de toda substancialidade, polo que o proceso decisorio depende de elementos alleos ó mesmo, chegándose a unha marxinalidade da análise do proceso decisorio da política pública.

Esta marxinalidade deixa de ser tal despois da Segunda Guerra Mundial debido, sobre todo, á participación en proxectos de defensa e seguridade ó longo do conflito influídos pola corrente behavioralista predominante na ciencia política. Así, nos anos cincuenta e sesenta os exemplos da incorporación de asesores políticos á administración norteamericana son numerosos, e isto propicia en décadas seguintes que a análise de políticas públicas teña un rol máis salientable dentro da ciencia política.

Neste novo contexto, Aguilar Villanueva (2000a:47) afirma que o artigo de Laswell "*La orientación hacia las políticas"* incluído en "*The Policy Sciences"* (1951) se presenta como un texto fundador no que, dende unha perspectiva integral, afirma que tódalas ciencias sociais, cando dirixen sistemática e estritamente a súa atención á elaboración e implementación de políticas e, en consecuencia, buscan contribuír á solución dos "*problemas de políticas en un período determinado"* ou ás "*necesidades de inteligencia del momento"*, chegan a ser partes activas e integrantes das ciencias das políticas. Deste xeito, as ciencias das políticas son aquelas cuxo interese de coñecemento (e de intervención científica) é o proceso a través do cal se fai unha política, e é escollida, pero sen perder de vista que o proceso decisorio é un feito concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos. Neste texto, segundo Aguilar Villanueva (2000a:47), Laswell presenta un fondo compromiso humanista, indicando que o foco das ciencias das políticas "*son las decisiones relativas a los problemas fundamentales del hombre en sociedad", "los conflictos básicos de nuestra civilización"* e "*la plena realización de la dignidad humana"*, denominándoas *Policy Sciences of Democracy.*

Así, para Laswell (1951), un problema é un feito cualificado de xeito social como problema, sendo o resultado dunha cadea causal complexa de factores sociais e resultado dunha evolución das percepcións e valoracións sociais. Neste caso, o problema a resolver por unha política supón coñecer a contorna socioeconómica e cultural na que se integra, así como o proceso histórico do que é efecto.

Garson (1986) afirma que Laswell é o fundador moderno da ciencia política, e cre que a orientación cara ás políticas permitiría superar as especializacións fragmentadas e establecer unha nova ciencia social unificadora que teña unha perspectiva global, enfatizando o contexto histórico da política e o estudo do cambio, difusión, invención ou renovación. Garson (1986) indica que esta perspectiva integradora e humanista pérdese coa obra de Laswell "*The Future of Political Science"* (1963) na que incide na utilización das metodoloxías cuantitativas, continuando esta evolución en *"A Prewiev of Political Science* (1971) sobre a que Garson (1986: 153-156) afirma que, a diferenza do mantido nas súas obras dos anos cincuenta, fai fincapé no dominio das *"habilidades apropiadas para tomar las decisiones ilustradas en el contexto del orden público y cívico"*, relegando a análise do contexto, de tal xeito que este paso supón a evolución da ciencia de políticas de estar ó servizo da democracia a estar ó servizo do goberno.

A evolución de Laswell presenta unha idea central no proceso de evolución da disciplina da análise de políticas públicas que é a tensión entre os enfoques de carácter *racional* (aínda que con tódolos matices derivados do racionalidade limitada de Simon que serán comentados), e os enfoques de carácter *aberto*, en tanto que autores como Garson (1986) alude á tensión nos anos 50 – 60 entre a *sinopse* e a *anti-sinopse* e as correspondentes reaccións e evolucións destes enfoques sobre o *policy-making* presentes ó longo do tempo, ou Torgerson (1986) menciona como "*las tres caras del análisis de políticas"* na evolución da relación entre a política e o coñecemento na análise de políticas públicas.

3.4.2.2.2 As reaccións á racionalidade.

Mahou (2008), afirma que a partir de Laswell, é posible identificar dúas escolas no desenvolvemento da análise de políticas públicas.

Unha delas amosa o proceso do *policy-making* como unha actividade racional, e bebe directamente da versión máis racional de Laswell, que é recollida por Simon coa súa racionalidade limitada. Esta escola amosa un enfoque racional e un modelo *pluralista-racionalista* que considera ás administracións públicas como elementos nos que interaccionan os individuos e que responden ás demandas sociais segundo o esquema do *estado fiestra* xa comentado e propio das aproximacións pluralistas. Así, Mahou (2008:42) cita a Nakamura (1987), a Jones (1984), e a Kelly e Palumbo (1992) que indican que o *policy-making* constitúese mediante unha serie de fases ou etapas inter-relacionadas e non necesariamente lineais que son as seguintes: (I) Identificación e definición do problema; (II) entrada na axenda pública; (III) formulación; (IV) toma de decisión; (V) implementación; (VI) avaliación; e (VII) remate ou terminación.

Con todo, Mahou (2008) tamén menciona a Carlsson (1996) que asume que este proceso é un modelo normativo xa que se fundamenta na xerarquía político-administrativa; considera como esenciais as institucións formais; recoñece os propósitos e intencións doutros actores como irrelevantes ou perturbadores do proceso real; e presupón que os individuos están automaticamente limitados polas autoridades democráticas.

Este modelo *"pluralista-racionalista* pódese ver representado (coas súas diferenzas, xa que a sinopse pode ser identificada máis doadamente coa racionalidade exhaustiva) no enfoque *sinóptico* mencionado por Aguilar Villanueva (2000a:59) que cita a Garson (1986) ó indicar que nos anos 50 e 60 "*la corriente sinóptica pura se caracterizó por su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión"*, de tal xeito que este enfoque se desenvolve apoiado na revolución condutista das ciencias sociais e políticas onde se procura unha precisión cuantitativa e existe o proxecto de se encamiñar cara unha teoría empírica sistemática.

Ademais, Garson (1986) afirma que este enfoque conta co apoio e lexitimación de Laswell (unha vez vista a súa evolución) e Merriam (considerado como o pai de Laswell), en tanto que menciona como Lowi (1967) critica a imposibilidade do pluralismo de ofrecer alternativas ó sector público para que este dirixa e cumpra coa súa obriga de render contas. Garson (1986) tamén cita a Etzioni (1968) ó vencellar o enfoque cun amplo desenvolvemento nos 60 dos sistemas de planificación racional e dos modelos mixtos para a toma de decisións racionais o que, conxuntamente co éxito que teñen os economistas nos seus traballos de deseño de sistemas de análise custo-beneficio como sinónimo de análise de políticas, provocan que o modelo sinóptico sexa observado como un tipo ideal aceptable a tratar como patrón.

Pola súa banda Torgerson (1986:202) asume o positivismo e a racionalidade como a *"primera cara del análisis de políticas"*, de tal xeito que para os positivistas o coñecemento substituiría á política xa que o coñecemento científico, que supón a observancia de datos, inferencia lóxica e determinación das relacións constantes entre os feitos, comporta a capacidade de predicir xa que *"los sucesos podrían ser explicados con referencia a sus*

condiciones antecedentes y, reciprocamente, los acontecimientos futuros serían susceptibles de ser predecidos de forma confiable" . Así, o coñecemento permitiría o control dos feitos futuros e ser utilizado para desenvolver unha tecnoloxía social confiable, segundo menciona Torgerson (1986) citando a Fay (1975)**.**

Deste xeito, a análise de políticas asume a perspectiva positivista do desenvolvemento da ciencia moderna como parte do progreso humano, obviando aspectos relacionados polos valores xa que o coñecemento só se pode referir ós feitos. Con todo, para Torgerson (1986:201) citando a Easton (1971), en tanto o positivismo se entende como parte do desenvolvemento histórico mundial, centrándose na promoción da civilización industrial, a análise de políticas nace cando esta industrialización xa está no seu apoxeo, polo que podía obviar a discusión sobre os valores aceptando a orde establecida, asumindo o rol de "*hacer ajustes menores en los mecanismos existentes"*.

En contraposición a este enfoque, o *sistema aberto*, segundo Mahou (2008) bebe das tradicións do modelo burocrático-estatal, a partir do que fan énfase no rol dos burócratas e dos expertos, e do modelo neo-corporativista e institucionalista do que tira a importancia e a integralidade da relación entre o estado e os restantes actores, tal e como foi exposto en anteriores apartados. Con estas influencias, o *sistema aberto* outorga o protagonismo das políticas públicas ás redes nas que interactúan diferentes actores, polo que serán estas interaccións as que determinan as propias políticas públicas dende os intres iniciais do proceso.

Mahou (2008:42) cita a Pasquino (1993) ó afirmar que o centro da análise das políticas públicas pasa das estruturas institucionais ou dos procesos de toma de decisións, a focalizarse nas redes de actores, o que supón a identificación e estudo dos seus participantes, das coalicións, das interaccións e dos seus efectos sobre as decisións. Dentro deste enfoque Mahou (2008) refire o rol esencial de Lowi (1964, 1972) co *"policy determines politics"* onde cada area política determina os seus actores, a súa estrutura de interaccións e os seus resultantes, sendo posible identificar diferentes areas políticas tal e como se verá en posteriores apartados nos que será analizada a achega de Lowi.

O modelo *aberto* ten certas correspondencias coa *corrente anti-sinóptica* mencionada por Garson (1986) que asume o pluralismo como meta-teoría, en tanto que este pluralismo pódese ver mellor recollido no denominado modelo *pluralista-racionalista* de Mahou (2008) pero é salientable recollelo aquí xa que Garson (1986) pretende indicar a apertura dunha fenda no monopolio da racionalidade exhaustiva como método para a análise de políticas públicas. Nesta liña, Garson (1986:162) menciona que Scott e Shore (1979:72) cuestiónanse *"¿Cómo tendría que ser el proceso de elaboración de políticas para que las cousas que saben hacer los sociólogos pudieran aportar alguna contribución? Se respondieron a si mismos: Vemos que la sociología como está constituída puede ser más útil a un sistema de planeación de base científica"*. Así, os autores comentan que, se ben os enfoques anti-sinópticos suscitan cuestións teóricas atractivas para os académicos, só os enfoques sinópticos achegan elementos con valor para o seu uso na xestión cotiá das políticas públicas, polo que se considera este enfoque anti-sinóptico como o inicio do deterioro das análises racionais exhaustivas e o paso ó *neo-pluralismo* como tentativa de rachar co modelo previo.

Neste sentido, o enfoque *neo-pluralista*, herdeiro do *anti-sinóptico* vén determinado pola afirmación da imposibilidade de plasmación efectiva real dos métodos racionais – exhaustivos perante os límites nos requirimentos de información e á presenza de cuestións de valor no

proceso de elaboración das políticas públicas. Así, segundo Garson (1986:162-171) este enfoque apóiase nos seguintes autores e achegas:

- **Laswell e Merriam** – **Waldo**, (**1952)** O neo-pluralismo segue o humanismo presente nas obras dos autores, xa que estes afirman que *"Buscar evaluaciones científicas, valorativamente neutrales, de las políticas es un intento desorientado de evadir las cuestiones más fundamentales de los valores societales"*.
- **Dahl e Lindblom (1953)** ***"Politics, economics and welfare".*** Os autores indican que os sistemas de cálculo e control racional son inoperantes para as políticas públicas, dividindo o proceso de toma de decisións en catro modalidades diferentes presentes en tódolos sistemas políticos: Xerarquía, poliarquía, negociación e mercados. Tódolos sistemas políticos requiren unha combinación dos catro tipos na toma de decisións. Ademais, os autores demostran que os responsables da toma de decisións, aínda que foran partidarios do uso de métodos sinópticos, practican constantemente o *incrementalismo*, o *axuste mutuo* e o *saír apenas do paso.* Dahl asume o pluralismo como marco de referencia para o proceso político nos Estados Unidos e Lindblom incide no axuste mutuo de posicións partidarias e no Incrementalismo.
- **Simon.** Asume a existencia dunha racionalidade limitada na toma de decisións das organizacións xa que esta se dá entorno a un limitado proceso de procura de alternativas satisfactorias e non óptimas, amosando unha importante confianza nas regras, nas normas e na cultura da organización como elementos básicos para a toma de decisións. Conta cunha visión máis complexa có incrementalismo dende igual concepción antisinóptica, xa que March e Simon (posteriormente March e Olsen) afirman que os factores irracionais son básicos para comprender as organizacións e, por extensión, a toma de decisións relativa ás políticas
- **Wildawsky (1962)** fai unha demostración da inferioridade na toma de decisións xerárquica e na planificación racional ó comparalas con enfoques que incorporan o conflito de grupo, mantendo constantemente unha visión da análise de políticas como "*un arte e unha artesanía"*, non como unha angosta ciencia. Sostén na liña da tradición antisinóptica que "*sobre todo el análisis de políticas se ocupa de la mejora de las preferencias de los ciudadanos respecto de las políticas que ellos – la gente – deben preferir"*.

Ademais dos autores mencionados, Garson (1986) inclúe á Teoría da elección pública dentro dos neo-pluralistas, como un movemento encabezado por economistas que reclama que existen procesos de decisión semellantes ó mercado nas políticas públicas, tendo a autores como Niskanen (1971) e Ostrom (1973) entre os representantes máis salientables.

Seguindo coas reaccións ós enfoques racionais – exhaustivos ou sinópticos, é posible observar como Torgerson (1986:204) menciona a Gunnel (1976) na súa exposición sobre a "*segunda cara*" da análise de políticas que supón a afirmación de que a tecnocracia e a racionalidade comportan pasar por alto a política, a natureza humana e as estruturas institucionais, de tal xeito que "*La neutralidad política puede ser considerada como una ilusión que tiende a inhibir las cuestiones fundamentales del contexto político, en el que se realizan los análisis de políticas"*.

Torgerson (1986) tamén cita a Karel (1972) ó afirmar que esta ausencia da política da análise de políticas públicas supón que:

> …en perfecta sintonía con la realidad política preestablecida – y con confianza en ella – la ciencia de políticas permanece al lado de los intereses creados. Sus practicantes, al no querer interferir en las definiciones establecidas de la realidad consideran tales transacciones como acientíficas; en consecuencia, incorporan los problemas de la realidad a los de su ciencia. Su tarea consiste en buscar el tipo de conocimiento adecuado para gobernar eficazmente dentro del marco político establecido, integrando a los hombres dentro del sistema…. (Torgerson, 1986:205)

Neste sentido, estase a cualificar ós enfoques racionais como claramente conservadores na súa concepción polo que, se ben a súa base era a exclusión da política da análise, a súa realidade efectiva supón asumir a influencia da política dentro da análise e, polo tanto converter a obxectividade aparente nunha "*traición inconsciente"* xa que "*el estilo teconcrático y su imaginería se vuelve parte de la retórica política",* segundo recolle Torgerson (1986: 205). Así o propio Torgerson (1986) mencionando a Tribe (1972) indica que:

> El análisis no solo tiene la intención de ayudar al responsable de una decisión a escoger un curso de acción, sino también de persuadir a otros sobre la justicia e inteligencia de su elección. Sin embargo, pierde casi toda su utilidad en el momento que parece que ya no es capaz de sustentar objetivamente una alternativa particular. Por eso, los analistas se ven constantemente presionados para reducir las múltiples dimensiones de los problemas a una medida común que haga posible llevar a cabo las comprobaciones objetivas, aún cuando esto signifique dejar fuera mucha información suave pero crucial por no ser cuantificable o, en su caso, conmensurable con los datos duros del problema. (Torgerson, 1986:205)

Como se pode observar, para Torgerson (1986) se ben na *primeira cara* o coñecemento substitúe á política, na *segunda cara* a política substitúe ó coñecemento, polo que xorde unha *terceira cara* na que se amosa unha relación non antagónica entre política e coñecemento, denominada *post-positivismo* que incorpora ó observador ó mundo como un participante activo, de tal xeito que o coñecemento non desprace á humanidade tal e como o fixo o positivismo. Para Torgerson (1986:211), citando a Wolin (1969) e Jung (1979), o *post-positivismo* afirma que a análise convencional presenta problemas con respecto ó "*entendimiento político"*, de tal xeito que o positivismo afasta ó analista das experiencias reais evitando a realidade política que as conforma e, polo tanto, acaba xerando unha "*crisis de educación política"* ó eliminar da análise aspectos tan centrais como o contexto, a historia ou a complexidade da vida política.

Neste sentido, e recuperando unha versión humanista de Laswell, Torgerson (1986) cita a Karel (1972) cando afirma que:

> Definir la investigación como una forma de acción implica la plena presencia del investigador en su campo de interés. Presente en un campo en el que una multiplicidad de aspectos no fueron desarrollados cabalmente paraa su autorrealización, el investigador descubre que sencillamente no puede saber que es menos costoso para las posibilidades humanas y potenciales, sin involucrar a los individuos que serán afectados (incluso a el mismo) por el diseño político de su sociedad… a participación… se convierte en un imperativo epistemológico; la acción y el conociemento están inextricablemente unidos. (Torgerson, 1986:213-214)

Deste xeito, o enfoque *post-positivista* é un proxecto participativo no que Torgerson (1986:214) indica que *"La postura metodológica complementa un cometido particular proclamado recientemente en la literatura sobre política: el compromiso de promover un proceso de decisión de políticas que permita e impulse una maior participación ciudadana"*, integrando na razón non unicamente os métodos utilizados polos enfoques positivistas ou

racional-exhaustivos, senón os aspectos básicos relativos ó coñecemento por parte do analista de si mesmo e do contexto.

Este enfoque, seguindo a Torgerson (1986:215), a diferenza do positivismo e do racional-exhaustivo considerados como "*herramienta para el estado administrativo"*, supón un "*desafío al conjunto de relaciones de poder y anticipa cambios importantes en el mundo político"*, sendo un das súas primeiras e máis salientables análises a investigación sobre o gaseoduto do val do Mackenzie, no Canadá, coordinado por Thomas Berger (1977), onde se onde se analiza esta infraestrutura e o seu impacto nas comunidades locais dende o respecto ós seus valores, rachando así coa tendencia tecnocrática e utilizando metodoloxías participativas. Esta avaliación está realizada sobre base de que o proxecto de construción avaliado é un proceso político, polo que se asume que a aposta por unha determinada metodoloxía supón un acto político, acontecendo o mesmo cando se alude á racionalidade do positivismo e da tecnocracia, que tamén son actos políticos con valores políticos. Este modelo de análise de políticas contraponse ó proceso de decisión política enclaustrado no estado administrativo, orientando a súa lóxica de investigación á transformación da vida pública.

Esta *terceira cara* precisa do recoñecemento das limitacións que teñen os propios analistas, polo que o estudo do contexto é, á súa vez, medio e fin da investigación racional, de xeito que a razón non está exenta de valores e comporta un compromiso político. Así, segundo Torgerson (1986: 229) *"existe un sentido originario de la política en la que el conflito se complementa con la cooperación para una discusión abierta y racional de los asuntos públicos".*

Como se pode comprobar nesta pequena análise da evolución da análise de políticas públicas, son varios os enfoques que ó longo do tempo tiveron vixencia e impregnaron os estudos realizados, de tal xeito que a evolución da análise é paralela á evolución do concepto de políticas públicas anteriormente estudada.

A actual investigación intégrase dentro do que Mahou (2008) denomina *modelo aberto* e que, como se indicou, ten elementos en común coa corrente *anti-sinóptica* de Garson (1986), sobre todo no relacionado coa evolución fronte ós elementos racionais - exhaustivos, aínda que se identifica máis co *neo-pluralismo* como herdanza do enfoque *anti-sinóptico*. Ademais, seguindo a relación de enfoques realizada, é posible encadrarnos tamén dentro da *terceira cara* de Torgerson (1986), considerando estes enfoques como previos e influencias ó modelo de análise de políticas públicas presentado por Subirats e outros (2008) que, como foi indicado, será o modelo a seguir pola investigación.

3.4.2.3 O modelo de análise de políticas públicas.

3.4.2.3.1 Os modelos racionais de análise de políticas.

Como se pode comprobar, ó longo do presente apartado estudouse a evolución do concepto de políticas públicas, así como da súa análise, cos seus diferentes enfoques e meta teorías, de tal xeito que sexa posible identificar unha liña de evolución na disciplina, de

incremento da súa complexidade conceptual e de maior achegamento á realidade social que tenta analizar.

Neste punto é preciso achegarse ós diferentes modelos de análise de políticas públicas presentes en varios autores de referencia na disciplina co propósito de construír o vieiro que leva ata o modelo a aplicar na presente investigación que se fornece da influencia dos autores a estudar neste apartado.

Para estuda-la evolución dos modelos de análise de políticas públicas, partirase da reacción iniciada ó longo dos anos sesenta contra os modelos "*sinópticos"* ou racionais-exhaustivos que, como foi estudado ó longo do presente texto, nacen e teñen éxito na análise de políticas públicas a partires da interpretación da obra de Laswell que, como lembraremos, ten unha dupla visión humanista e racional-exhaustiva. Neste sentido, é preciso indicar que tanto os movementos partidarios dos enfoques "*sinópticos"* como dos "*anti-sinópticos"* lexitiman os seus traballos aludindo a diferentes épocas de Laswell que, se ben nunha primeira época amósase máis humanista, nunha segunda época amósase máis partidario de facer fincapé na metodoloxía.

A evolución de Laswell procede de Merriam, o seu mestre e mentor que, como Director da Oficina Nacional de Planificación de Recursos dos Estados Unidos (1933 – 1943). Garson (1986) cita a Merriam (1945:337) ó afirmar que este concibe a planeación como unha ciencia interdisciplinaria de tal xeito que:

> Será posible hacer uso completo de la ciencia y de la democracia al planificar para la expansión de la producción, para la justicia, para la distribución imparcial de la riqueza nacional, para la realización de niveles superiores de vida, para la libertad, para el reconocimiento de la dignidad del hombre y de su derecho a participar plenamente en la civilización que el ayudó a crear. (Garson, 1986:156.)

Ademais, Garson (1986) continúa citando a Merriam (1945:334) ó apuntar cara unha disciplina científica claramente liberal e humanista, xa que asume que:

> La planificación inteligente implica prestar atención sistemática al crecimiento de las ventajas de la civilización, al modo y rango de su distribución, y a los principios de justicia y libertad. En su aplicación práctica… esto requiere que el gobierno garantice, como uno de los avales, la seguridad en el empleo, normas minimas de salud, educación y seguridad social, e igual acceso a las oportunidades de desarrollar las potencialidades creativas de la personalidad humana**.** (Garson, 1986:157)

Así, considérase a evolución de Laswell como coherente coa dupla énfase que Merriam realiza tanto no método científico como nas finalidades humanistas da análise de políticas públicas, polo que se considera a ciencia social como unha ferramenta que fai posible a planificación nacional ó servizo dun goberno democrático, positivo no sentido liberal e humanista.

Como foi comentado con anterioridade, se ben o primeiro Laswell considera que as ciencias de políticas deben ter unha perspectiva global, enfatizando o contexto histórico e o estudo do cambio, difusión, invención ou revolución, tal e como comenta Aguilar Villanueva (2000a), na obra "*A Prewiev of Political Science"* (1971) Laswell fai fincapé na consideración do analista de políticas como un especialista no dominio as habilidades para a toma de decisións, de tal xeito que se espallan as funcións de analista e as preocupacións de carácter metodolóxico, deixando de lado a preocupación polo contexto e o humanismo que foi o centro do primeiro Laswell.

Neste contexto (anos 70) Quade retoma a Laswell e encadra os seus traballos dentro da inclinación pola modelación matemática e a análise de sistemas, facendo énfase na análise normativa da toma de decisións eliminando a visión politolóxica, de tal xeito que se pode indicar que se pasa do interese polo *policy making* ó interese polo *policy analisys,* ou coñecemento da política pública en detrimento do coñecemento do proceso de elaboración da política pública.

Así, Quade, citado por Aguilar Villanueva (2000a), indica no prólogo da revista *Policy Sciences* (1970) que:

> …es necesario, por un lado, llevar el conociemiento y los procedimientos de las ciencias "blandas" del comportamiento a la ingeniería de sistemas y a la tecnología aeroespacial; por otro lado, se impone introducir los métodos cuantitativos del análisis de sistemas y de la investigación de operaciones en los enfoques habituales de los científicos sociales y políticos. Los abogados del análisis en los asuntos públicos reconocieron que no se trata de encontrar algunas formas de asociación laxa con algunas interacciones en los márgenes de las disciplinas, sino que para que la revolución continúe, es claramente necesario integrar las varias disciplinas en un único movimiento y mezclar los enfoques cuantitativos y cualitativos. Por consiguiente, las ciencias de políticas son una actividad interdisciplinaria que intenta mezclar las ciencias de la decisión co las ciencias de la conducta… Su propósito es simplemente acrecentar, con los métodos científicos de decisión y con las ciencias de la conducta, el proceso que los hombres utilizan al formular sus juicios y adoptar sus decisiones. (Aguilar Villanueva, 2000a:26-27)

Aguilar Villanueva (2000c:43-45) recolle que no modelo de Quade (1975), a análise de políticas é unha estratexia de racionalización de obxectivos que responde á racionalidade da eficiencia técnica e económica, a pesar de que o obxecto das políticas públicas poida ser un problema mal estruturado ou que conte coa presenza de elementos valorativos como poden ser cuestións relacionadas coa equidade fronte ás que, como xa foi analizado, a racionalidade exhaustiva responde de xeito disfuncional.

Así, segundo Aguilar Villanueva (2000c), para Quade e Boucher (1968) non existiría diferenza entre análise de sistemas e análise de políticas públicas xa que a análise de sistemas:

> …es un enfoque sistemático que ayuda al decisor a escoger un curso de acción mediante la investigación integral de su problema, la invención de sus objetivos y opciones de acción, la contrastación de opciones a la luz de sus consecuencias, el uso de un marco de referencia posiblemente analítico para aplicar intuición y juicio cualificado al problema en cuestión. (Aguilar Villanueva, 2000c:44)

A única diferenza que atopa é a presenza de factores sociais e políticos na análise de políticas públicas, de tal xeito que o propio Aguilar Villanueva (2000c) cita Quade (1975:25) ó mencionar que:

> …el análisis de políticas se desarrolló en buena medida como una extensión del análisis de sistemas. Y, en mi opinión, el análisis de sistemas es una forma imperfecta y especializada del análisis de políticas porque no acentúa las consecuencias distributivas de los costes y beneficios, y no presta mucha atención a la implementación de la decisión y a los efectos políticos y organizacionales. (Aguilar Villanueva, 2000c:44)

3.4.2.3.2 As tres xeracións de modelos que evolucionan fronte á racionalidade.

Deste xeito, a partir do asentamento dos enfoques racionais exhaustivos con éxito na disciplina, e coa lexitimidade que lles outorgan ós seus autores seren os *herdeiros* de Laswell, comeza unha evolución de diferentes autores que, como se comprobará a continuación, expoñen de xeito completo modelos de análise das políticas públicas que serán retomados e incorporados ó longo dos seguintes anos ata chegarmos á situación actual.

Segundo Aguilar Villanueva (2000b) esta evolución ten a ver cos fracasos das políticas levadas a cabo polas administracións demócratas estadounidenses nos anos 60, sobre todo encabezadas polos programas *Great Society* e *War on Poverty*, dos que Lowi chega a indicar que supuxeron pasar dun 34% a un 42% do orzamento federal entre os anos 1961 e 1971, e dun 6.2% a un 10.05% do PIB, así como coa implementación da nova técnica de análise e asignación de recursos procedente do Departamento de Defensa, o PPBS (Planning, Programming and Budgeting System).

Segundo o profesor Aguilar Villanueva (2000b), nestes programas foi básica a participación de académicos e intelectuais procedentes, entre outras materias, das ciencias sociais que experimentaran un importante desenvolvemento na posguerra, afinando os seus métodos de coñecemento e introducindo protocolos formais e cuantitativos de análise de explicacións causais sobre o comportamento das relacións económicas, políticas e sociais. Así, nos anos 60 producíronse numerosas análises sobre materias relacionadas coa poboación, desemprego, educación, discriminación, saúde pública, pobreza ou desenvolvemento urbano con enorme información, explicacións e correlacións estatisticamente sustentadas, de tal xeito que se ofrecían prognósticos sobre as consecuencias das decisións, presentando estimacións de custo e beneficio.

A participación de analistas de políticas no goberno e no deseño dos programas tivo importantes consecuencias xa que, se ben este novo *New Deal* nos Estados Unidos se baseaba en valores políticos relacionados coa liberdade e igualdade, tamén se sustentaba na confianza do coñecemento científico sobre os problemas sociais , polo que se consideraba que as medidas e os programas eran efecto de decisións racionais deseñadas e apoiadas por técnicos e especialistas.

Para Aguilar Villanueva (2000b:25), esta actitude marca a magnitude do escepticismo posterior xa que as diferentes investigacións e avaliacións amosaron *"retrasos, incumplimientos, inefectividad, desproporción entre recursos invertidos y resultados alcanzados, desórdenes, reticencias en la ejecución, consecuencias imprevistas y contraproducentes, derroche",* o que supón unha crítica da idoneidade dos métodos para os deseños das políticas, o que comportou un redeseño e novas investigacións e desenvolvemento de novos modelos para aprender e adaptarse. Sen embargo, os resultados das avaliacións sobre políticas de emprego, ensino ou desenvolvemento urbano amosaron que o problema se localizaba na implementación das políticas, máis ca no seu deseño, e isto non se debía á ausencia de planificación exhaustiva da operatividade dos programas, senón á presenza de múltiples factores (distorsións burocráticas, resistencias locais, conflitos inter-gobernamentais, heteroxeneidade de interese, diversidade de situacións, indiferenza dos

beneficiarios…) que amosaban que a promulgación de leis e programas axeitados non eran condicións suficientes para o éxito efectivo dunha política.

Esta conclusión céntrase en que no *policy making*, unha vez feitas as decisións sobre o deseño dos programas, entran en xogo intereses de múltiples actores, así como numerosos factores non tidos en conta á hora do deseño, ademais de constata-las inconsistencias entre os deseños dos programas e os problemas reais da poboación, de tal xeito que as conexións causais tan hipoteticamente axeitadas a priori, simplemente non aconteceron *"…la investigación sistemática y la observación espontánea indican que los resultados de las políticas sociales y de los planes más innovadores fueron generalmente impredecibles y desafortunados, cuando menos a los ojos de sus diseñadores"*, tal e como recolle Aguilar Villanueva (2000b:27) citando a Berman (1978)

Así mesmo, é salientable o feito de que para Aguilar Villanueva (2000b:32) as primeiras xeracións de análises de políticas realizadas sobre os programas mencionados acheguen unha perspectiva negativa e pesimista sobre as posibilidades da administración, o que supón que leven "*agua a los molinos del neoconservadurismo norteamericano de los 80"*, aínda que independentemente dos aspectos máis referidos á competición electoral, estes estudos fan que o foco da análise das políticas saia do lugar no que estaba confinado (o intre da decisión como punto substantivo e determinante para o éxito da política) e se amplíe ó proceso de implementación. Neste sentido, localizan os factores que inciden na implementación e que poden ocasionar o fracaso da mesma, facendo fincapé en que esta (ó igual có ciclo completo da política pública) debe ser analizado atendendo á súa natureza de carácter político, rachando así coa perspectiva burocrática que imputaba as posibles disfuncións presentes na implementación dos programas a factores de carácter organizativo, incompetencia técnica dos implementadores ou elementos que alteran o desempeño propio das burocracias, polo que as medidas a propoñer estarían relacionadas coa dirección e control para acadar melloras na execución.

Deste xeito, ráchase co enfoque que separa conceptualmente a política da administración e, polo tanto, coa división que propiciaba que a análise do intre da decisión e o proceso que levaba á mesma fora asumido pola ciencia política, en tanto que todo o relacionado coa administración e xestión fora estudado polas ciencias administrativas. Esta unión supoñía a integración de todo o ciclo da política pública dentro do estudo da ciencia política, aspecto que comenta Aguilar Villanueva (2000b) citando a Lindblom (1980:64) que indica que:

> …en principio, algunos actos administrativos simplemente ejecutan una decisión política previa. Si es así, nos podemos olvidar de ellos porque no forman parte del policy making. Sin embargo, la mayor parte de los actos administrativos, o quizá todos ellos hacen política y cambian la política al implementarla. En este caso debemos analizar la implementación como parte del policy making. (Aguilar Villanueva, 2000b:34)

Neste sentido, as concepcións tecnocráticas son derrotadas a partir dos diferentes estudos realizados nos anos 60, reivindicando a natureza política das políticas, sendo mérito destas primeiras xeracións de estudos chamar a atención sobre o problema da implementación de políticas, xerando novos conceptos e explicacións sobre o *policy analysis* extraéndoo do seu "*confinamiento en los análisis coste-beneficio y en su pretensión de identificar indiferenciadamente racionalidad económica y racionalidad política*" (Aguilar Villanueva, 2000b:36).

- **A primeira xeración que racha co racionalismo.**

A título ilustrativo é posible indicar Aguilar Villanueva (2000b:40) menciona os estudos realizados por Derthick (1972), como pertencentes a unha primeira xeración de analistas que racha co racionalismo exhaustivo sobre os erros na implementación dos programas federais en entes locais, asumindo a inexistencia dun coñecemento suficiente no goberno federal sobre a realidade territorial, polo que son incapaces de determinar axeitadamente os incentivos ou as estruturas de poder sobre as que actuarían estes programas.

Ademais, para Aguilar Villanueva (2000b), Derthick (1972) amosa a existencia de obxectivos desmesurados que non son deseñados tendo en conta a información fornecida polas administracións locais, e que son fixados asumindo unha serie de principios e valores de carácter simbólico que superan amplamente ós asuntos propios das localidades e que non se axeitan á realidade local. É importante salientar Aguilar Villanueva (2000b:40) cita a Derthick (1972:97) que, ademais de reinvindicar a importancia da descentralización xa que *"ningún programa federal va a conseguir un éxito total. En el proceso de ajuste a los intereses locales, se comprometen los propósitos puramente federales… con el resultado neto de que los programas nacionales no son ni federales ni locales, sino una mezcla de ellos"*, achegan observacións tendentes a evita-lo fracaso das iniciativas federais, incidindo en aspectos tales como a boa representación dos intereses locais, a xeración de apoios locais mediante o fomento e creación de asociacións aliadas, ou a existencia de espazos nos programas para efectuar axustes e adaptacións entre o deseño inicial e as realidades locais.

Outro dos estudos que Aguilar Villanueva (2000b:46) considera básicos nesta primeira xeración e na súa achega ó troco de enfoque da análise de políticas é o realizado por Pressman e Wildawsky no 1973 denominado "*Como las grandes expectativas de Washington se malograron en Oakland, o porque resulta asombroso que los programas federales funcionen",* no que se analizan as razóns polas que os programas federais, aínda cando teñen apoio político e orzamentario, fracasan debido a erros na súa implementación que os autores definen non como a "*falla en la puesta en marcha, sino la incapacidad de seguir adelante"*, entendendo que a implementación é unha secuencia programada de accións que comporta numerosos actores e operacións reiteradas e progresivas, individuais e colectivas que buscan, cuns medios específicos, producir o evento agardado como fin. Na súa análise, os autores determinan a existencia de complexidades na cooperación ou "*complexity of the joint-action"* (Aguilar Villanueva, 2000c:49) que son as que marcan a existencia de disfuncións no proceso implementación e que veñen determinadas por:

- A presenza de multiplicidade de actores e perspectivas que interveñen na implementación do programa federal nas localidades polas máis diversas razóns e intereses, e interveñen con graos diferentes de compromiso. Estes actores concordan sobre as finalidades últimas do programa, pero a multiplicidade de intereses fan que se vaian perdendo de vista os obxectivos últimos e antepoñendo os intereses particulares.
- A existencia de "*Multiplicity of decision and clearance points"* (Aguilar Villanueva, 2000c:51). Todo proceso de implementación ten varios puntos de decisión (instantes que comportan determinadas decisións de acción colectiva, e que supoñen acordos para que o programa siga adiante) e varios "claros" (puntos nos que se require que un participante

por separado dea a súa aprobación e que comportan a capacidade dos actores de vetar a forma, contido ou tempo da decisión cooperativa). Así, se non se toman decisións conxuntas (e se non se obtén o consenso de cada un dos actores participantes en torno da decisión), o proceso de implementación non pode seguir adiante, interrómpese ou desvíase.

Aguilar Villanueva (2000b:53) cita a Pressman e Wildawsky (1973) ó afirmar que no proceso de implementación existen pluralidade de obxectivos e traxectorias de decisión, así como é posible a aparición de decisións inesperadas, polo que o resultado agardado de toda política complexa será, cando menos *"el retraso en el tiempo que puede ser equivalente a la derrota en la substancia"*, retrasos que os autores identifican como xurdidos a partir das diferentes prioridades que os actores asignan á implementación da política, o que supón diferentes urxencias de acción e diferentes intensidades de investimento de tempo no programa. De tódolos xeitos, a pesar da presenza de retrasos como elemento case consubstancial ás políticas complexas, os autores afirman que o foco último do fracaso da implementación dunha política vén determinado por unha teoría causal errada que asenta o deseño do programa.

Deste xeito, asumindo a complexidade da implementación, Pressman e Wildawsky (1973:147) citados por Aguilar Villanueva (2000b) fan fincapé na recomendación de sinxeleza no deseño do proceso de implementación dos programas xa que:

> La experiencia de innumerables pasos en un programa de implementación sugiere que la sencillez en las políticas es la cualidad más deseada. Menos pasos conlleva llevar a cabo el programa, menos son las oportunidades de que sobrevenga el desastre. Más directamente se dirige la política a su meta y menor es el número de las decisiones que implica su realización, mayor es entonces la probabilidad de que su objetivo sea cumplido. (Aguilar Villanueva 2000c:57-58).

O segundo elemento a recoñecer é a interdependencia entre as fases de deseño da política pública e a de implementación. Neste sentido, Pressman e Wildawsky (1973:143) citados por Aguilar Villanueva (2000b:59) afirman que nun tempo racional exhaustivo no que falar de *policy analysis* era falar de clarificación de obxectivos e adecuación de fins e medios atendendo á elección racional (economía), introdúcese a improdutividade real desa elección racional e, máis fondamente " *la eterna reivindicación de la historia social, plural y contingente, compleja, ante la universalidad y pureza del concepto racional"*. *"Las dificultades de la implementación deben formar parte de la formulación inicial de la política. La implementación no debe ser concebida como un proceso que sucede después, independientemente del deseño"*.

Así, facendo fincapé na interdependencia entre deseño e implementación, e a sinxeleza no deseño das políticas os autores deixan sustentadas dúas proposicións que rescatan o carácter político do proceso de implementación, sobre todo atendendo a contextos federais ou multinivel:

- Non hai ciencia, modelo ou teorema que garanta a inexistencia de límites na acción gobernamental, excluíndo así a racionalización da política que leva á sensación utópica de que o goberno pode asumir calquera obxectivo en políticas sociais, e substituíndoa pola invitación á aprendizaxe colectiva.

- A centralización do poder argumentada como unha estratexia precisa para corrixir a fragmentación e febleza dos poderes federais é máis improdutiva e incapaz de resolver os problemas do federalismo que "*una versión inhibida de este termina por provocar y dejar crecer*" segundo indica Aguilar Villanueva (2000b:60)

Deste xeito, Pressman e Wildawsky (1973162) citados por Aguilar Villanueva (2000b) fan unha defensa do federalismo e da democracia pluralista, incidindo sobre todo no federalismo xa que:

> Si el principio federal mantiene su vitalidad, ello significa precisamente que las organizaciones estatales y locales deben ser capaces de rechazar, enfrentar y retardar las iniciativas federales. Si ya no serán capaces de emprender este tipo de acciones, entonces no habrá ya independencia estatal o local y, en consecuencia, tampoco federalismo operativo. Su forma podría seguir siendo visible, pero su sustancia habría desaparecido. No importa como se organice y reorganice el gobierno federal, todos los programas sociales tendrán virtualmente que atravesar las jurisdicciones de las diferentes oficinas, departamentos e instancias supervisoras. Aunque que se pueda abatir el número de "claros"… no hay empero ningún ordenamiento en el pasado y en el futuro que pueda reducir al mínimo los claros en los programas. (Aguilar Villanueva, 2000b:60-61)

Así, rexéitase a centralización como método propicio para o deseño de políticas públicas e, polo tanto, estase a rexeitar unha racionalidade exhaustiva considerada como inexistente á hora de formular políticas sociais.

Incidindo na ruptura do modelo racional – exhaustivo da análise de políticas públicas, Aguilar Villanueva (2000b) inclúe a Bardach (1977:37) como membro desta primeira xeración de autores que, en "*The Implementation Game"*, considera a implementación como unha ensamblaxe de numerosas partes dunha política pública que son "*interdependientes entre si, razón por la cual la persuasión y negociación son el único modo de conseguir que cada parte coopere, proporcionando los elementos del programa que están bajo su control"*. Esta concepción da política é intrinsecamente politizada, pero pertence a unha *"determinada especie de política"* xa que:

> …la existencia de un mandato político bien definido, que fue autorizado legalmente en una etapa previa del proceso político, condiciona la estrategia y la táctica de la lucha. Su efecto más relevante es hacer que la política del proceso de implementación sea altamente defensiva. Una gran cantidad de energía se vai en maniobras para evitar la responsabilidad, la supervisión, la acusación (Aguilar Villanueva, 2000b:62)

Así, para o autor, os conceptos ensamblaxe e política son as súas características fundamentais do proceso, ás que hai que sumar unha terceira e decisiva, o sistema de xogos entre os actores que fan que as partes que se relacionan entre si, e que son identificados como unha serie de estratexias e técnicas de interacción entre os actores centrais no proceso das políticas e, sobre todo, no de implementación, caracterizado "*por el maniobrar de muchos actores semi-autónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den control"* segundo Aguilar Villanueva (2000b:63) que cita a Bardach (1977:51).

Na súa obra, Bardach identifica os xogos de implementación e os diferentes efectos adversos que provocan, entre os que salientan:

Táboa 4: Xogos identificados por Bardach no proceso de implementación e efectos que provocan nas políticas públicas.

Xogos	Efectos
Easy Money, Bodget Game, Easy Life, Pork Barrel	Desvío de recursos (especialmente económicos) que debería ter sido usados para obter ou crear elementos do programa ou da política.
Pilling On, Up for Grabs, Keeping the Peace	Distorsión dos obxectivos e finalidades do programa ou da política, que estaban estipulados no mandato inicial
Tokenism, Massive Resistance, Social Entropy, Management Game	Resistencias ós esforzos para acadar un control administrativo efectivo das condutas dos actores no seo da política.
Tenacity, Territory, Not our Problem, Odd man out, Reputation	Xogos relacionados coas estratexias doutros actores, que teñen a finalidade de evitar vantaxes ou desvantaxes no seo da política

Fonte: Elaboración propia a partir de Aguilar Villanueva (2000: 64-72)

O autor afirma que unha das principais consecuencias dos xogos é a parálise, xa que os actores tenden a agardar a que outro actor inicie a interacción para amosar a súa estratexia, e isto supón parálise do programa ou deixar que os acontecementos sobreveñan. Esta parálise afecta, sobre todo, a actores non procedentes do xogo da política (técnicos ou especialistas académicos) que so teñen relación co obxecto da política e que ven como as accións son paralizadas polas diferentes estratexias.

É interesante observar como Aguilar Villanueva (2000b:76) afirma que Bardach (1977) menciona á figura dun *fixer* ou político de altura (ou unha coalición de socios políticos co recursos complementarios) que posúa grande capital de recursos políticos, como un dos xeitos máis efectivos á hora de superar estas parálises (o autor alude tamén ó deseño de escenarios ó longo das fases iniciais da política, prevendo posibles parálises, pero na práctica dálle máis posibilidades de éxito ó *fixer)* supoñendo unha especie de *deus ex machina* para poñer orde e dar sentido a unha historia sen resposta, xa que se non hai teoría que evite os conflitos, recórrese á práctica, dependendo unha boa implementación dunha persoa política que coordine, máis ca dunha boa teoría.

Como se pode comprobar, Bardach tamén racha coa racionalidade exhaustiva previa xa que un dos factores determinantes presentados é o poder en todo o xogo da política considerada de xeito integral e outorgándolle importancia á teoría que sustente a acción. Con todo, Aguilar Villanueva (2000b:78) menciona que Bardach (1977:283) fai fincapé na limitación das posibilidades do goberno á hora de implementar políticas, sobre todo sociais, incidindo en que "*Aún si el gobierno, en abstracto, persigue fines apropiados, no está muy capacitado para llevarlos a cabo. Los mercados y las costumbres son más firmes y sensibles. El gobierno es probablemente menos sensible y confiable que lo que están dispuestos a aceptar los reformadores liberales".*

- **A segunda xeración que racha co racionalismo.**

A pesar da potencia das achegas e das rupturas que esta primeira xeración de autores realizaron con respecto ó anterior enfoque de análise de políticas públicas dominado pola racionalidade exhaustiva, Aguilar Villanueva (2000b) afirma a existencia dunha segunda xeración de autores que vai alén do indicado con anterioridade, salientando a importancia do local no proceso das políticas e, polo tanto, dando un novo pulo á análise de políticas públicas.

Estes novos autores de finais dos anos 70 indican que, se ben a xeración anterior supuxera un paso adiante importante, nos seus estudos seguían presentes conceptos fortemente xerárquicos[28], ou *top-down*[29], que asumen que os problemas das políticas públicas se poden matizar aludindo, por exemplo, ó número excesivo de actores, á desorganización das organizacións, ou ó baixo desempeño dos recursos humanos, de tal xeito que conceptos tales como a "*complexidade da acción conxunta"*, os "*límites da centralización"* ou os "*xogos de implementación"* indican fenómenos que foxen do control da acción central, o que supón en último termo que o éxito da política radica no control central das accións, polo que para matizar esas disfuncións é preciso facer programas máis sinxelos, reforzar os controis ou limitar os actores. Tal e como foi comentado con anterioridade, a esta tendencia Derthick (1972) achega a riqueza da descentralización como novidade, ou Pressman e Wildawsky (1973) a aposta polo federalismo.

Así, Aguilar Villanueva (2000b) cita a Lipsky (1980:396) quen afirma que:

> El modelo jerárquico y sistémico concentra la atención de los analistas en los puntos críticos del mando, el control y la coordinación en los organismos gubernamentales. Las únicas luces que este tipo de análisis arroja son propuestas de una mayor racionalidad y simplicidad en el sistema político, así como los esfuerzos para una mayor coordinación y responsabilidad en las instancias públicas. Las recomendaciones basadas en este enfoque dificilmente serán eficaces, por cuanto desconocen las funciones políticas que cumplen el retraso, la pobre coordinación, la incoherencia de objetivos y a su conflictualidad. (Aguilar Villanueva, 2000b:79)

Co nexo común de salientar a importancia do aspecto local no proceso das políticas públicas, Aguilar Villanueva (2000b) menciona a Williams (1975:843) que reivindica o *field implementation* do final *point of service delivery* como elemento central que determina o éxito ou non das políticas, de tal xeito que este elemento central é o persoal da institución que interactúa coa cidadanía que presta os servizos. Así, o autor alude á "*performance not*

[28] Mahou (2008), seguindo a Lane (1983) afirma que a xerarquía supón que a elaobración de posta en práctica dunha política son dous ámbitos separados, supoñendo o éxito da política que se cumpran as seguintes circunstancias: Que os resultados acaden as metas dispostas na lei; que os obxectivos normativos sexan claros e estean ben definidos; que a teoría do cambio se fundamente nunha relación causal axeitada; e que os recursos (materiais e hymanos) sexan suficientes.

[29] Mahou (2008) afirma que o modelo *top-down* ten a súa orixe, por unha banda, na literatura sobre os procesos de decisión racionais e teoría da organización xurdidos a raíz de Simon (1949) e, por outra banda, pola teoría legal e o neo-institucionalismo cuxo suposto básico é que as institucións formais de goberno teñen incluencia decisiva sobre as alternativas en políticas públicas e que as regras das institucións "*permiten, proscriben e prescriben"* as accións dos individuos na sociedade, segundo Peters (1995:267-268).

conformance" (rendementos, non subordinación) de xeito contrario á habitual procura do sometemento á xerarquía central como sinónimo de éxito afirmando que:

> Para aumentar la probabilidad de alcanzar los objetivos básicos de una política, la implementación debería ser el desarrollo realista de la decisión de acuerdo con las condiciones del contexto local. En la situación ideal, los encargados de la implementación deberían tomar la idea básica y modificarla según las condiciones locales específicas. El resultado debería tener una semejanza razonable con la idea básica, estimada en materia de los insumos y productos esperados, y debería incorporar lo mejor de la decisión y lo mejor de las ideas locales**.** (Aguilar Villanueva, 2000b:82)

Con este enfoque, desprázase o centro da análise da política dende as decisións e implementación vistos cos ollos do centro, ás decisións e implementación visto cos ollos dos servizos locais.

A énfase no contexto local tamén é asumida por Berman (1974, 1978, 1980) que, segundo Aguilar Villanueva (2000b:83) sostén o concepto *institutional setting* como determinante para o desenvolvemento dunha política. Esta estrutura do contexto institucional introdúcese no nivel macro e micro. Así por *macroimplementación* enténdese todo o proceso de xeración e cumprimento de condicións necesarias para que unha política poida ser posta en práctica no local. Por *microimplementación* enténdese o proceso concreto de prestación de servizos, ordenado por unha política e que as organizacións locais levan a cabo cos seus patróns particulares de xestión e rendemento para unha poboación determinada.

O éxito dunha política vén determinado nunha parte importante pola *microimplementación* e asume como unha estratexia para chegar a este éxito a *adaptación mutua* entre as condicións das institucións e organismos locais encargados de levar a cabo os servizos, e o deseño dos programas a nivel central. Neste sentido, Aguilar Villanueva (2000b:83) menciona a McLaughlin (1976:169) que afirma que *"Los objetivos y métodos del proyecto se modificaron para ajustarse a las necesidades e intereses de los directivos y operadores locales y estos a su vez cambiaron para poder ajustarse a los requisitos del proyecto"*.

Pola súa banda, Aguilar Villanueva (2000b) tamén menciona a Elmore (1979), que desenvolve o *backward mapping* como modelo de análise dos diversos tipos de estruturación e funcionamento das organizacións e das políticas que estas levan a cabo. Este modelo parte dende as interaccións específicas que acontecen entre sociedade e as organizacións que prestan servizos a nivel local, de tal xeito que estas interaccións son os primeiros elementos a ter en conta de cara ó deseño dos programas, dos seus obxectivos e das operacións a desenvolver.

É dicir, trátase dun proceso de deseño de políticas á inversa de como foi conceptualizado de xeito tradicional, primando o axuste dos operadores ás circunstancias concretas de cada contexto de traballo, afirmando que (para os políticos, burócratas e analistas que cren no enfoque *top-down* – que Elmore denomina *forward mapping*-). Neste sentido, Aguilar Villanueva (2000b) cita a Elmore (1979:603) afirmando que:

> Su problema más serio se ubica en la suposición implícita y acrítica de que los decisores de las políticas controlan los procesos organizacionales, políticos y tecnológicos que afectan a la implementación. La noción de que las autoridades ejercen –o deberían ejercer- algún tipo de control directo y decisivo sobre el proceso de implementación es, sin más, la mentira piadosa de la administración pública convencional y del análisis de políticas. Los administradores justifican sus

> decisiones discreccionales diciendo que su autoridad es delegada y que es controlada por autoridades escogidas o legalmente designadas. Los analistas políticos justifican su existencia argumentando que se requieren decisiones racionales e informadas para guiar y controlar a los administradores. En cualquier caso, administradores y analistas se sienten incómodos ante la eventualidad de que las intenciones y directrices de las autoridades no sean la clave de explicación del proceso de implementación. (Aguilar Villanueva, 2000b:85)

Fronte ó enfoque *top-down* que, como comentamos, é o centro das críticas destas dúas xeracións de autores, Lipsky (1987) reacciona facendo énfase no enfoque *bottom-up*[30] como xeito de deseño e análise do proceso das políticas, salientando a posición crucial dos traballadores do *street level* neste proceso, de tal xeito que afirma que son os mestres, médicos, avogados, traballadores sociais… os que fan a política na realidade do cotía.

Aguilar Villanueva (2000b: 86) menciona a Lipsky (1977:172) quen afirma que os *street level "En su trabajo interactúan directamente cn los ciudadanos y gozan basicamente de gran discrecionalidad en el desempeño de sus funciones… Muy apropiadamente se puede decir que los burócratas menores, de ventanilla, piso, a nivel de calle, son en verdad los policymakers en sus respectivas áreas de trabajo"* . Así, a realidade desta serie de profesións, que normalmente non reciben indicacións precisas e operativas sobre as metas e obxectivos a acadar, e que gozan de importante prestixio na sociedade[31], abre a posibilidade á actuación cun elevado grao de discrecionalidade, inventando e adaptando os esquemas de conduta e os seus procesos de traballo á realidade dos contextos nos que operan, polo que:

> Su trabajo es intrinsecamente discreccional. Las medidas que podrían dar dirección a su conducta son de muy poca eficacia. Por ejemplo, los objetivos que se marcan a los empleados públicos suelen ser vagos y contradictorios. Es ademas difícil establecer o imponer medidas de productividad en la prestación de servicios. Los consumidores de sus servicios suelen ser relativamente irrelevantes como grupo organizado. Los empleados de ventanilla son constreñidos mas que guiados en su trabajo. Los ajustes y mecanismos de regulación, que libremente desarrollan, originan patrones de conducta que para la percepción del público son sin más el programa de gobierno. (Aguilar Villanueva, 2000b:87)

Con esta serie de afirmacións, Aguilar Villanueva (2000b:88) afirma que Lipsky (1978:391) sustenta o seu esquema de análise e interpretación das políticas públicas na necesidade de *"enfocar la atención en los encargados de llevar a cabo la política, más que en los que la formulan y la transmiten"*.

Mahou (2008) afirma que para os autores encadrados dentro deste enfoque *bottom-up*, os gobernos posúen unha capacidade de control moi limitada sobre os executores (debido, como foi analizado, á súa discrecionalidade), en tanto que non existe separación neta entre as fases de formulación e implementación, nin linealidade no proceso político.

Neste sentido, a diferenza da énfase nos sistemas de mellora do control que, como foi comentado, propoñían os autores da primeira xeración (partidarios do enfoque *top-down*),

[30] Peters (1995:266-267) mencionado por Mahou (2008) sitúa a orixe deste enfoque na democracia discursiva, que incide no suposto de que as políticas débense escoller mediante a interacción e non o control das partes interesadas, e na teoría da elección púbica, de onde se extrae a defensa do individualismo metodolóxico que sitúa nun lugar salientable a acción dos individuos que forman parte das organizacións e que toman as súas decisións no seo dos servizos públicos sen mediación de políticos ou expertos situados en niveis superiores.

[31] O autor indica que estes profesionais non teñen remuneracións directas ou indirectas comparativamente altas, as perspectivas de carreira non son elevadas e, normalmente, os recursos organizativos son limitados.

estes asumen que fronte ós problemas de control, xorden outra serie de variables explicativas no nivel de implementación das políticas, como poden ser a discrecionalidade dos implementadores á hora de redefinir os obxectivos; o consenso dos funcionarios na política, de onde se tira que o compromiso destes a acadar mediante a negociación é un elemento clave entre intereses en conflito; e o nivel de ambigüidade da política, que pode permitir espazos de adaptación ó contexto.

Así, Mahou (2008) cita a Mayntz (1985) ó indicar que os centros decisorios pasan de ter un rol de control (para o que xa foi comprobado que non tiñan capacidade) a ter un rol baseado na proposta de obxectivos e na influencia sobre a administración para acadar estes obxectivos, xa que a administración (a burocracia, as organizacións implementadoras): (I) dispón de coñecemento especializado, información real e medios axeitados e marxe de manobra para a realización ou non dos obxectivos do programa; e (II) precisa de certo grao de autonomía para defenderse das presións dos grupos que pretenden trato de favor.

Ademais, e finalmente, se ben xa foi tratado que os autores pertencentes á primeira xeración comezaban a rachar coa diferenza conceptual absoluta entre as fases decisoria e implementadora, os autores da segunda xeración afástanse completamente desta diferenza aludindo á existencia dun "*proceso político como continuum decisional***"** (Mahou, 2008:50-51) no que a división entre as fases non está claramente delimitada nin é secuencial, sendo un proceso cíclico nos resultados das diferentes fases inflúen nas seguintes e contribúen ó redeseño das previas, e no que os actores interactúan no seo de redes de políticas**.**

Como se puido comprobar, ámbalas dúas xeracións de autores críticos cos modelos racional-exhaustivos salientan a importancia da dimensión política e organizativa para o impacto das políticas públicas, outorgando preeminencia ós modelos de organización e actuación en función das características específicas e das situacións das localidades, así como das expectativas da cidadanía que vai recibir os devanditos servizos. Neste sentido, é máis importante a pluralidade e a diferenciación das políticas ás tentativas de homologación de ferramentas ou comportamentos, de tal xeito que como afirma Aguilar Villanueva (2000b:91) *"La homologación y la compactación de la gestión pública, con un mismo formato para todas las situaciones non parece ser ya la respuesta a los problemas políticos de una sociedad con iniciativa".*

De tódolos xeitos, e vistas as diferenzas entre as dúas xeracións que, seguindo a Mahou (2008) denomina *topdowners* e *bottom-uppers*, é preciso indicar que esta segunda xeración recibe varias críticas importantes, sobre todo no referente á relevancia que se outorga ós *street level bureaucrats* ós que se impregna dunha lexitimidade semellante á dos decisores e que, se ben os formuladores de políticas deben a súa posición a un proceso de elección democrática, os burócratas non ostentan esta lexitimidade.

Outra serie de críticas son as relacionadas coa participación dun excesivo número de actores no proceso das políticas que pode xerar ineficiencia na posta en práctica, así como experiencias de captura dos decisores por parte das clientelas ou dos funcionarios *street level*, de tal xeito que Mahou (2008) recolle como Peters (1995) afirma que a énfase nunha maior participación na toma de decisións é atractiva democraticamente, pero pode xerar elementos disfuncionais xa que os problemas de políticas poden ser reducidos a meras loitas políticas.

- **A terceira xeración que racha co racionalismo.**

Nos anos 80 xorde unha terceira xeración de estudos que tentan integrar e superar as diferenzas entre as dúas xeracións anteriores dende unha perspectiva de síntese. Mahou (2008:53-54) cita a Hill e Hupe (2003) ó afirmaren que esta terceira xeración caracterizaríase pola "*conciencia del carácter multidimensional del objeto de la teoría e investigación de la implementación"*, abrindo a partires dos anos noventa os límites que definirán o estudo da posta en práctica das políticas.

Nestas novas análises Mahou (2008) cita Ostrom, Gardner e Walker (1994) coa análise e desenvolvemento institucional; a Mayntz e Sharpf (1995) co institucionalismo centrado nos actores; ou a Dente (1985) e a Subirats (1988) atendendo ós estudos das relacións intergobernamentais que tratan sobre a interacción entre diferentes niveis de goberno nas fases das políticas, aspecto este sobre o que se asenta o denominado *goberno de fragmentación* onde coexisten entramados de relacións e intereses, niveis e competencias, e límites cada vez máis imprecisos entre o público e o privado. Ademais, tamén menciona a Rhodes (1986) xa que as organizacións, ó interaccionar con outras organizacións dependerán dos seus recursos, de tal maneira que aínda que unha organización poida estar formalmente subordinada a outra, a relación entre elas será de *interdependencia*, aínda que cada organización ten certa discrecionalidade e poder de negociación ó longo do proceso político.

Así, unha vez situados na evolución xeral dos modelos de análise de políticas, é preciso facer fincapé nunha serie de autores que presentaron rupturas importantes ó longo da evolución da disciplina, formando e influíndo nos analistas e académicos ata a actualidade ó achegar conceptos e enfoques sobre os que se asentan as tendencias actuais na análise de políticas e, polo tanto, que contribúen á conformación do modelo a seguir na presente investigación.

3.4.2.3.3 Os modelos de análise de políticas de referencia: Lindblom.

Tal e como se comentou, unha vez analizada a evolución dos diferentes enfoques da análise de políticas públicas presentes na historia da disciplina, é preciso achegarse de xeito máis pormenorizado a aqueles autores que influirán, tanto no deseño do modelo de análise de políticas a utilizar na presente investigación, como a nivel xeral na evolución xeral da disciplina e na súa aplicación, completando así o panorama académico correspondente á análise de políticas antes de analizar o modelo a aplicar na investigación.

A obra de Lindblom supuxo unha fenda na concepción das políticas públicas e da súa análise mediante o desenvolvemento dun enfoque propio para o deseño e análise de políticas públicas que racha coa racionalidade omnicomprehensiva previa asumindo as teses de Simon sobre a racionalidade limitada, e facendo fincapé na observación empírica da realidade nos procesos das políticas, no *policy making***.**

Lindblom parte do concepto de Simon de que a racionalidade dun actor non radica en que sexa cognitivamente capaz de coñecer tódolos obxectivos, alternativas ou consecuencias dunha política, senón en que o seu coñecemento sexa, cando menos, potencialmente

purposive, é dicir, tendente a acadar un obxectivo aínda que non estea completa e axeitadamente definido dende un intre inicial.

Dentro deste comportamento, onde non hai lugar á optimización, o decisor "*busca caminos de decisión satisfactorios o suficientemente buenos"* (Dente e Subirats, 2014:57) asumindo o seu coñecemento limitado das alternativas posibles, a súa capacidade intelectual limitada, a súa memoria limitada, a súa capacidade de atención limitada e a presenza de rutinas ás que está suxeito. Deste xeito, a racionalidade limitada consiste na aceptación das limitacións xa comentadas e na adopción de criterios decisorios menos esixentes có racional exhaustivo ou omnicomprehensivo.

Ademais, para Aguilar Villanueva (2000c:47) Lindblom tamén utiliza a tese da sociedade aberta e da enxeñería social gradual de Popper (1945), pola que nin as políticas nin a política se poden basear en coñecementos absolutos, xa que as sucidades democráticas teñen unha natureza aberta, experimental e autocorrectiva das decisións, polo que as estratexias de acción colectiva basearanse en coñecementos propensos ó erro e á aprendizaxe, sendo a racionalidade progresiva a través da autocrítica e da autocorrección.

Sobre as bases establecidas por Simon en *"Administrative behavior"* (1947), Lindblom presenta no 1959 "*The Science of Muddling Through"* onde define as seguintes características como habituais nos procesos de *policy making:*

- A presenza de valores, obxectivos e análise empírica nas accións a desenvolver non de xeito autónomo, senón que están estreitamente vencellados.
- Se fins e medios non son totalmente diferenciables, a análise da adecuación dos medios ás fins é limitada ou inapropiada.
- A proba de que unha *policy* é axeitada xorde do feito de que diferentes analistas concorden na súa adopción, sen que necesariamente concorden en que sexa o mellor medio para un obxectivo compartido.
- A análise sobre alternativas e consecuencias está limitada por:
    - Non se teñen en conta importantes e posibles consecuencias.
    - Non se consideran importantes políticas alternativas.
    - Non se incorporan valores importantes.
- Unha serie de comparacións sucesivas reduce ou elimina calquera posible confianza en que a teoría resolverá as incertezas.

Tendo en conta estes factores, Lindblom afirma a inexistencia da racionalidade absoluta e ademais de non existir, o feito de tentar procurala por tódolos medios posibles é prexudicial, xa que leva a cometer erros irreparables. Deste xeito, e concordando coa teoría pluralista, para Lindblom o deseño das políticas e a toma de decisións non é realizada nunca por un actor illado, senón que é froito da interacción social, asumindo a presenza de múltiples obxectivos, intereses e dinámicas dentro dos actores en xogo nunha política que se atopan en situación de interdependencia parcial (teñen obxectivos e intereses conflitivos, pero precísanse mutuamente), de tal xeito que os resultados máis probables na toma de decisións se baseen naqueles temas nos que os diferentes actores teñan maior concordancia, o que supón que estes acordos se centren nas alternativas que menos os afasta do status actual. Así, as políticas non

serán as mellores nin as máis satisfactorias, senón aquelas sobre as que sexa posible o acordo de xeito incremental[32].

Lindblom afirma que a análise incremental (nas súas diferentes versións)[33] é superior á racionalidade sinóptica xa que asume a súa limitación e o feito de ser incompleto, aspecto este que non asume a racionalidade sinóptica. Ademais, segundo (Dente e Subirats, 2014:64), o modelo incremental sitúase dentro da análise política xa que, como se pode observar, o criterio básico para o acordo entre os actores é a interacción entre estes que dá lugar ó consenso, que se atopa na base dos mecanismos de lexitimación de autoridade nos sistemas políticos contemporáneos.

Incidindo no aspecto máis empírico do incrementalismo, Dye (1992:34-35) asume este como "*policy as variations of past"* , de tal xeito que os decisores non revisan anualmente:

> …the whole range of existing and proposed policies, identifiy society goals, research the benefits and costs… Constrain of politics (time, information, cost) prevent the establishment of clear-out societal goals and the accurate calculation of costs and benefits. The incremental model recognizes the impractical nature of rational – comprehensive policy making and describes a more conservative process in decision making. (Dye, 1992:34-35)

Así, os programas existentes son considerados como a base, e a atención dos actores *"is concentrated on new policies and on increases, decreases or modifications of current programs"* (Dye, 1992:34-35).

Este empirismo é un dos puntos fortes do incrementalismo, entendido como un patrón do comportamento político que guía o cambio a pequenos pasos, xa que Lindblom (1959) considera que a racionalidade omnicomprehensiva non describe o comportamento efectivo da cidadanía, polo que esta racionalidade non pode ser un concepto empírico útil para os problemas públicos complexos e sobre os que, como xa se observou, non se conta coa información axeitada, ademais de tampouco contar con tempo e recursos para analizala e concluír sobre ela.

32 Lindblom en "The Science of Muddling Trough" (1959) fai referencia tamén ó problema dos valores para as políticas públicas cando estas se elaboran dende un punto de vista racional, afirmando que cando un administrador asume os seus propios valores como criterio, non sabe como xerarquizalos cando entran en conflito. Unha xerarquización sinxela non abonda; idealmente é preciso saber que tanto dun valor paga a pena sacrificar por algo doutro valor. Así, se os adminsitradores son incapaces de xerarquizar valores e despois escoller entre diferentes políticas alternativas, acaban escollendo unicamente entre as políticas que coñecen que ofrecen diferentes combinacións marxinais de valores, polo que so ten que analiza-los valores nos que as opcións políticas coñecidas se diferencian de xeito marxinal. Deste xeito, a necesidade de información tamén é substancialmente inferior ca no método racional.

33 Lindblom en "*Aún tratando de salir del paso"* (1979) diferenza entre a "*análise incremental sinxela"* entendida como a limitada á consideración de políticas alternativas que difiren so incrementalmente; o *"disjointed incrementalism"* entendido como a análise caracterizada por un conxunto de estratexias interdependentes de simplificación e selectividade, das que a análise sinxela é unha delas, pero que tamén inclúe (I)a limitación da análise a unhas poucas alternativas políticas máis ou menos coñecidas, (II) o entrelazamento de metas políticas e outros valores cos aspectos empíricos do problema, (III) a maior preocupación analítica polos males a remediar ca polas metas positivas a acadar, (IV) unha secuencia de ensaios/erros e a corrección dos ensaios, (V) unha análise que explira algunhas das consecuencias posibles importantes das alternativas en consideración, e (VI) a fragmentación do traballo analítico entre moitos participantes na toma de decisións, con diferentes posicións e partidos tomados; e a "*análise estratéxica"* entendida como unha análise limitada a calquera conxunto de estratexias calculadas ou escollidas deliberadamente para poder simplificar os problemas complexos das políticas, é dicir, para simplificar a análise racional exhaustiva convencional. No mesmo texto, Lindblom indica que unha alternativa ó *"disjointed incrementalism"* é o concepto de satisfacción de Simon.

Polo tanto, Aguilar Villanueva (2000c:48) cita como para Lindblom (1959:215-217) as decisións reais nas políticas públicas seguen a regra do "*salir del atolladero, del lío (muddling through"* (tamén denominado método das sucesións comparativas limitadas) que simplifica a análise sen caer na irracionalidade xa que: (I) reduce o universo das opcións políticas a ponderar, limitando as comparacións ó conxunto de "*políticas que difieren muy poco de las que se llevan a cabo actualmente (...) estudiando solo los aspectos en los que la opción propuesta y sus consecuencias difieren del statu quo"* de tal xeito que o autor afirma que as democracias trocan as súas políticas case sempre a través de axustes incrementais, polo que non se moven a grandes saltos aproveitando así ó máximo o coñecemento dispoñible e evitando as políticas non incrementais, que son un número moi limitado dende o punto de vista político por impredicibles nas súas consecuencias; e (II) ignora "*…muchas de las consecuencias posibles de otras muchas políticas posibles e ignorar también otros importantes valores, propios de las consecuencias que se dejarán de lado y no se tomarán en consideración"*.

Este principio non bate coa inexistencia de exhaustividade na análise das alternativas políticas xa que cada actor con intereses na política actúa a xeito de *can gardián* tentando reverter os danos causados polas actividades doutros actores ou anticipando e atallando estes danos. Neste sentido, cada interese ten o seu can, polo que o sistema de intereses da sociedade vese protexido nos procesos de negociación e axuste mutuo propios do pluralismo, adaptándose así as políticas públicas ás presións dos grupos no curso de procesos fragmentados de toma de decisións.

Así, Aguilar Villanueva (2000c) menciona que para Lindblom (1959:86-87) "*una política no es algo que sucede de una vez por todas. Es algo que se rehace sin cesar. Elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van cambiando a la luz de nuevas consideraciones"***.** Neste sentido, e tendo en conta que as políticas son refeitas sen cesar, estas teñen memoria, polo que o feito de que para a toma de decisións se comparen so as políticas que se separan na marxe das políticas actuais, permite calcular as consecuencias das novas accións e, polo tanto, reducir as posibilidades de erros, disfuncións ou fracasos de tal maneira que:

> Para los propósitos de la elaboración de políticas se requiere conocer solo las consecuencias de los aspectos en los que cada política difiere. Para esta aspiración modesta, no se requiere teoría, aunque puede ser de gran ayuda. Se puede proceder a aislar las probables diferencias examinando las consecuencias diversas que resultarían respecto de las consecuencias de las políticas pasadas. Es un programa viable porque sus observaciones pueden basarse en una larga secuencia de cambios incrementales. (Aguilar Villanueva, 2000c:49)

A análise incremental non achega unha solución ós problemas públicos, senón que amosa un proceso sistemático de intervencións "*sucesivas y graduales, experimentales y correctivas"*, segundo afirma Aguilar Villanueva (2000c:50), tendo como referente de comparación as consecuencias da política anterior[34]. Trátase de facer axustes graduais sabendo o que se pode facer ben, sendo considerado este modelo o estilo propio das

[34] Para Lindblom (1959) o decidir mediante unha sucesión de cambios incrementais evita erros xa que (I) o coñecemento de secuencias pasadas dos pasos dunha política permite prever consecuencias; (II) non se precisa dar grandes saltos cara os obxectivos finais para resolución dun problema, xa que o que se pretende é dar pequenos e constantes pasos; (III) ése quén de comprobar as predicións e os resultados antes de dar outro paso; e (IV) pódese poñer remedio ós erros de xeito inmediato.

democracias pluralistas debido á importancia que lle outorga o autor á participación, interacción e implicación de diferentes actores no proceso da política.

Unha das críticas máis salientables ás achegas de Lindblom é a ausencia da teoría nos procesos que levan ás políticas públicas, polo que estas poden ser deseñadas unicamente atendendo ás comparacións sucesivas e ó empirismo. O autor, como resposta, insiste no valor da análise de políticas[35], pero dende o punto do *partisan analysis* xa que Lindblom insiste no valor da interacción[36] entre os actores como xeito de matiza-los problemas de políticas. Así, o *partisan analysis* (ou análise partidaria)[37] pasa a ocupar un rol de control do proceso, actuando como elemento indispensable na política ó responder ás necesidades dos actores para controlar as interaccións, sendo esta análise unha ferramenta para mellora-lo xeito no que interaccionan os actores e para *persuadir*.

A realización de análises de políticas troca o seu papel, pasando de ser o centro do proceso da política a ser a ferramenta básica e poderosa na interacción entre os actores para a negociación a levar a cabo, o que supón unha subordinación básica da análise á interacción na que os actores establecerán unha competición de ideas centrada no debate entre as diferentes análises feitas polos diferentes actores (nas que están presentes os valores e intereses destes actores), sendo este proceso o denominado *mutual partisan adjustment*, que está presente en tódolos sistemas políticos coa forma de decisións políticas fragmentadas ou descentralizadas nas que os diferentes actores (relativamente autónomos) se afectan mutuamente, co resultado de que a toma de decisións ten as seguintes características, segundo Lindblom (1979):

- As políticas públicas resultan do axuste mutuo, definíndose como algo que acontece máis ca como algo que se decide.
- As políticas públicas son influídas por un grande número de participantes e de intereses (grande comparado coa toma de decisións centralizada).
- A conexión entre os obxectivos das políticas públicas e a propia política pública é escura, pois moitos dos actores participan por diversas razóns.
- A pesar da posible debilidade dos mecanismos de coordinación centrais, os axustes mutuos entre participantes serven como mecanismos de coordinación na decisión de

[35] É preciso indicar que Lindblom (1991) afirma que a interacción por si mesma, a miúdo, soluciona, resolve ou diminúe os problemas. As interaccións establecen ou fan as políticas e, como procesos de solución de problemas e elaboración de políticas, as interaccións constitúen unha alternativa á análise.

[36] "*En muchas areas de la vida y del gobierno, la interacción toma el lugar del análisis en la solución de los problemas. Por ejemplo, en las sociedades occidentales contemporáneas, las interacciones de mercado –comprar y vender- resuelven el problema de cómo y donde asignar los recursos de la nación. Nadie necesita ponerse a analizar el problema, en contraste con los sistemas de estilo soviético en los que los planificadores se ocupan del análisis. Decir que la interacción es una alternativa al análisis no es algo sencillo a primeira vista… Las interacciones por si mismas resuelven o aminoran los problemas. Las interacciones establecen o hacen las políticas. En tanto proceso de solución de problemas y de elaboración de políticas, las interacciones son una alternativa al análisis. Pueden siempre reemprazar al análisis y pueden con frecuencia obtener soluciones donde yerra el análisis"*. Lindblom (1980) citado por Aguilar Villanueva (2000c:53).
"*…no debe sorprender que las varias formas de interacción social tengan mayor capacidad que el análisis para abordar ciertos problemas, particularmente cuando el análisis, en el mejor de los casos, es burdamente incompleto" "No hay que entender un problema social para remediarlo. Este es un hecho fundamental que frecuentemente no se toma en cuenta"* Lindblom (1979:253).

[37] "*En mi opinión, me adentré en un territorio desconocido para los científicos sociales y administradores solo cuando hacía notar que la fragmentación de la toma de decisiones y la interacción política entre muchos participantes eran métodos no solo para limitar el poder (como son considerados en una larga tradición de pensamiento) sino, en muchas circunstancias, para elevar el nivel de información y racionalidad útil en la toma de decisiones. Esto me llevó a examinar el análisis de políticas como un proceso social que va más allá de lo que sucede en la mente del analista, finalizando en el concepto de la inteligencia del ajuste partidario mutuo"* Lindblom (1979:252).

> políticas públicas, incluso superiores ás tentativas de coordinación formais centrais. Así, a coordinación que acadan os gobernos adoita deberse máis ós axustes mutuos dos actores cás tentativas centrais.

O autor diferenza entre o incrementalismo e o axuste mutuo, xa que o incrementalismo pode implementarse con ou sen axuste mutuo, e o axuste mutuo pode implementarse independentemente da existencia do incrementalismo, aínda que os dous reducen a tarefa analítica do proceso das políticas públicas. Para Lindblom (1979), o axuste mutuo fixa un significado do pluralismo, operando sobre todo nas pequenas cuestións políticas (aínda que o autor matiza isto referíndose a que nestas pequenas cuestións tamén está presente o corporativismo cos seus efectos de desigualdade na participación), xa que nas grandes cuestións políticas hai un elevado grao de homoxeneidade que domina a toma de decisións, o que supón a inexistencia real da competencia de ideas e, polo tanto, a exclusión de cuestións da axenda política. Así, o incrementalismo é análise de políticas, en tanto que o axuste mutuo partidario é política ó tentar persuadir ós actores para convertelos en aliados.

Lindblom fai énfase neste axuste mutuo baseado na presenza de análises como instrumentos de persuasión xa que, mediante este xeito de proceder os actores melloran o seu desempeño nas interaccións ó se apoiaren na análise, polo que se dá unha sustentación informada das posicións dos diferentes actores. Seguindo con este argumento, o autor introduce a idea recapituladora do *Interactive Policy-making* (1990), onde, de xeito complementario coa idea de centralidade do goberno democrático, os individuos e actores interactúan tendo como obxectivo aborda-los problemas públicos, é dicir, resolver problemas colectivos que é a orixe das políticas públicas.

Seguindo con este argumento, Aguilar Villanueva (2000d:17) cita a Lindblom (1980) ó afirmar que o ciclo das políticas públicas ten un sentido altamente politizado mediante o cal as forzas políticas chegan a arranxos e confeccionan a política, polo que o autor fala de *Policy-making process* e non de *policy process* xa que este último concepto achega a idea dun *"proceso ordenado, racional a la manera de un escrito, con su prólogo, desarrollo y final, lógicamente articulados"*, en tanto que para Lindblom a política é un "*proceso desaliñado, desordenado (untidy process) en el que se mezclan y sobreponen sin cuidado y claridad varios problemas y respuestas, varios actores, la decisión y la imposición, la actividad intencional y la inercia"*. Deste xeito, a análise de políticas debe ter en conta este escenario confuso das políticas e axeitarse a el de xeito analítico.

Como se pode supoñer, a presenza de críticas a Lindblom a raíz da creación do seu modelo para o deseño e análise de políticas públicas non foi escasa. Así, dende os intres iniciais apareceron críticas tanto para aspectos puntuais como para a globalidade do enfoque en si mesmo, salientando aquelas que caracterizaban o enfoque como de conservador.

Neste sentido, Dror (1964) cuestiona a natureza incremental dos cambios desexables nas políticas públicas, afirmando que os trocos de carácter incremental non son axeitados para as políticas públicas agás nos casos nos que os resultados das políticas sexan satisfactorios (e polo tanto os cambios marxinais poidan achegar unha taxa aceptable de mellora nos resultados das políticas), no caso no que a natureza dos problemas non varíe substancialmente, ou nos casos nos que permaneza constante a dispoñibilidade dos medios para atender ós problemas. Fora destas excepcións, é preciso que as políticas non sexan

incrementais, sobre todo no caso dos problemas relacionados con cambios rápidos nas aspiracións sociais, sendo este criterio de estabilidade un dos que é preciso ter en conta á hora de afirmar se o incrementalismo é aceptable ou non.

Así, Dror (1964) afirma que o incrementalismo ten un elevado impacto de reforzo ideolóxico a favor da inercia e contra a innovación nas organizacións, limitando a procura de novas alternativas e considerándoo unha barreira para a mellora das decisións ó supoñer unha vitoria das inercias organizativas, aínda que considera que Lindblom acerta ó considera-los límites da racionalidade omnicomprehensiva.

Ademais Dror (1964:259) cuestiona un dos criterios afirmados por Lindblom no tocante á calidade das políticas, que afirma que o acordo entre os especialistas da política en cuestión é un elemento válido de comprobación do éxito da política xa que, incluso estando os especialistas en desacordo sobre os valores que sustentan a política ou as súas finalidades, estes poden concordar no tocante á validez de proposicións específicas. Para Dror, en situacións estables o acordo dos especialistas sobre o éxito dunha política pode ser un criterio válido ó supoñer un risco moi baixo de erro, pero en situacións complexas onde non vale o incrementalismo, ó non haber antecedentes sobre os que basear as políticas, o acordo deixa de ser válido como medida do éxito. Neste sentido, Dror afirma que identificar acordo con calidade das políticas supón apelar ó consenso como valor democrático, pero este consenso debe darse despois de analizar as consecuencias das políticas a avaliar.

En todo caso, para Dror (1964:264) o saír do paso ten unha validez limitada en función da estabilidade das sociedades de referencia, e en función dos problemas ós que se dirixan as políticas públicas, salientando o valor de Lindblom á hora de propoñer modelos que "*superen la mera técnica administrativa y que sean más adecuados que las teorías grandiosas, combinando realismo e idealismo y aspirando a una mejor calidad del proceso de elaboración de políticas públicas".* Neste sentido, Dente e Subirats (2014:64) citan a Lindblom (1979) ó afirmar que o incrementalismo non é un enfoque conservador que nega a posibilidade dos cambios profundos, xa que "*una secuencia veloz de pequeños cambios pueden alterar radicalmente el status quo más rapidamente que reformas de gran calado que se dan con menor frecuencia".*

Pola súa banda, Goodin e Waldner (1979:314) presentan unha crítica ós tres tipos de incrementalismo definidos por Lindblom centrándose na ausencia de teoría que supoñen os mesmos de cara a un proceso de definición de políticas, e afirmando que sempre é precisa unha teoría subxacente á política pública, aínda que esta política pública sexa incremental, xa que sobre a base da teoría pódense recomendar intervencións que poden ser incrementais ou sinópticas. Ademais, os autores afirman que non existen unhas circunstancias determinadas que esixan exclusivamente trocos pequenos ou incrementais nas políticas. Así, en función das circunstancias e do coñecemento teórico sobre os problemas sociais, pódense deseñar intervencións grandes ou pequenas, pero "*claramente, el curso más peligroso es rechazar los lexítimos argumentos de la teoría y, simplemente, negarse a pensar".*

Ademais, Lindblom recibe críticas por parte de autores que non concordan cos enfoques de carácter pluralista, incidindo tamén sobre o axuste mutuo. Neste caso, é cuestionada a representatividade dos actores que forman parte do proceso das políticas no pluralismo xa que é habitual a ausencia de actores que representan intereses non concordantes con aqueles máis

establecidos, salientando tamén a obxección de que o axuste mutuo supón darlle voz a actores que non representan verdadeiramente os diferentes intereses da sociedade e os seus valores, xa que as relacións de dependencia que teñen afástanos da representatividade inicial.

Estes feitos supoñen que a toma de decisións fique capturada por unha clase dominante que presenta o pluralismo como unha caste de pantalla detrás da que se agocha, ou que simplemente pode negar ou vetar cando este pluralismo non responda ós obxectivos dalgún dos grupos de interese. Perante esta serie de críticas ó pluralismo, máis có incrementalismo ou ó axuste mutuo, Lindblom afirma que os sistemas centrais de toma de decisións non garanten unha representatividade maior, converténdose as autoridades centrais en instrumentos que garanten as desigualdades de acceso, sendo o pluralismo un sistema máis aberto.

Para concluír, é preciso indicar que Lindblom non so é básico para a disciplina da análise de políticas públicas pola súa conceptualización do incrementalismo, senón polo feito de que, tal e como se observou que fixeron varias xeracións de especialistas como crítica ó método racional omnicomprehensivo, introduce a dimensión do poder en tódalas fases do *policy-making process* e pon ó servizo das interaccións dos actores a posibilidade de realizar *partisan analisys* para persuadir e negociar, e chegar ó *mutual partisan adjustment* como elemento definitorio do pluralismo á hora de encarar unha política pública nas súas diferentes fases, dentro de sistemas político-administrativos caracterizados pola súa complexidade e incerteza.

3.4.2.3.4 Os modelos de análise de políticas de referencia: Lowi.

A achega de Lowi á análise de políticas públicas parte do pluralismo para proceder á súa crítica e revisión, cuestionando grande parte dos seus principios básicos para elaborar un novo esquema interpretativo das políticas públicas onde introduce as expectativas dos actores na súa interacción con respecto ás políticas.

Aguilar Villanueva (2000c) afirma que, para Lowi as relacións sociais baséanse nas expectativas recíprocas e, polo tanto, as relacións políticas que manteñen os actores na súa interacción ó redor dos produtos gobernamentais, é dicir, as políticas públicas, tamén se basean nas expectativas. Neste esquema, as expectativas que teñen os actores sobre as políticas determinarán as interaccións mantidas entre eles, de tal xeito as actividades de *politics* ármanse e oriéntanse en función das *policies*, é dicir, en función dos beneficios e vantaxes que os actores agardan obter das accións gobernamentais en resposta a demandas e problemas sociais. Para Lowi, a política artéllase en torno ás políticas públicas, de tal xeito que *"Policy determines politics"* (Lowi, 1964, 1972 citado por Dente e Subirats, 2014:141), sentenza esta que indica que é o contido das decisións o factor capaz de predicir cales serán os actores máis influíntes na adopción da decisión final.

Neste sentido, enténdese *policy* como modalidade de tratamento dun problema colectivo; e *politics* como distribución do poder político entre suxeitos dotados de autoridade. Esta sentenza ten vixencia cando os mesmos actores cos mesmos recursos acadan os seus obxectivos ou non en función do contido da decisión.

Esta interpretación matiza os principios do pluralismo no que o poder está descentralizado e é dependente das diferentes situacións dos diferentes actores que interaccionan, con diferentes situacións de conflito e negociación, sen tomar en conta a estrutura político-administrativa ou económica dentro da que se insiren estas interaccións. Ademais, o modelo pluralista non toma en consideración os factores institucionais, de tal xeito que non asume a importancia ou lexitimidade das institucións e das rutinas, inercias e cultura organizativa que canalizan e matizan os conflitos entre os actores e que, como se sabe, contribúen a que existan acordos entre os actores sobre as políticas, se maticen os conflitos por medios formais e non unicamente polas coalicións de actores con semellantes intereses, e que existan medios informais para xestionar os conflitos entre actores mantendo así a estabilidade do sistema.

Lowi (1964) é influenciado por Schattschneider (1935) que observa a interacción de diferentes actores nunha area descentralizada de negociación, analizando as súas interaccións e descubrindo que estas non se dan de xeito estritamente pluralista, senón que existía unha complementariedade entre o propio pluralismo (entendido como o conflito e negociación a través de negociación entre actores e coalicións sobre intereses compartidos), e certo elitismo, entendido como unha focalización do conflito en zonas restrinxidas, estables e centralizadas ás que teñen acceso altas autoridades formais, e que tende a reducirse. Así, Lowi (1964:94) indica que Schattschneider (1935) observa prácticas de "*no interferencia mutua"* no caso de intereses non compartidos e asuntos non comúns ós actores que interactúan. Este é o caso das negociacións mantidas nos Estados Unidos ó redor dos diferentes Comités do Congreso dos Estados Unidos, no que a capacidade de acceso dos actores ós cargos de responsabilidade provoca o xurdimento de relacións de apoio mutuo entre actores e autoridades.

A partir desta experiencia, e asumindo que en función das diferentes políticas, os actores interactúan de xeito máis estable ou conflitivo, establecendo diferentes estruturas de poder e correlacións de forza, Aguilar Villanueva (2000c:30) afirma que Lowi (1964) determina que a política real, entendida como interaccións e loita polo poder en función dos intereses e beneficios, ten lugar no proceso de elaboración de políticas públicas asumindo as seguintes bases:

- O tipo de relacións entre os diferentes actores vén determinado polas expectativas.
- En política, as expectativas están determinadas polos produtos gobernamentais, é dicir, polas políticas públicas.
- As relacións políticas están determinadas polo tipo de políticas en xogo, de xeito que para cada política pública, é posible atopar un tipo específico de relación política.

Lowi (1964:101 e ss.) elabora unha tipoloxía de políticas que despraza as categorías temáticas descritivas anteriores (políticas de defensa, de agricultura, de servizos sociais), e substitúeas por categorías funcionais nas que se crean cadansúa area de poder, a súa estrutura política, o seu proceso, as súas elites e as súas regulacións de grupo, atendendo á presenza da coerción como elemento central. Neste tipoloxía diferenza entre coerción directa (sancións) e indirecta (sensibilización) e coerción a aplicar sobre o individuo, ou sobre o contexto.

- **As políticas distributivas** son políticas de curto prazo onde as decisións gobernamentais non se realizan tendo en conta os recursos existentes, polo que estes recursos desagréganse ou repártense libremente en unidades independentes, polo que o padroado pode ser considerado distributivo. Son políticas, propias dos estados do benestar, nas que

o favorecido e o desfavorecido, o perdedor e o beneficiario non se enfrontan. Estas políticas poden ser resumidas como aquelas que poden repartir beneficios ou servizos a familias ou empresas, sendo estas iniciativas de asignación de recursos susceptibles de xeraren estruturas clientelares e acordos ou xogos de suma positiva. Para Lowi, estas políticas teñen un nivel de coerción indirecta e afastada sobre o comportamento do individuo, xa que os seus sistemas de coerción adoitan ser os permisos ou licenzas. A estas políticas correspóndelles unha area distributiva, que é pluralista no sentido en que actúan numerosos grupos de interese organizados (esencialmente é unha política pública na que cada individuo actúa por si mesmo). As interaccións políticas entre os actores achéganse ó concepto de *non interferencia mutua* onde é correcto que cadaquén procure os seus beneficios pero incorrecto que se opoñan ós beneficios dos outros grupos, incluíndo casos de *logrolling*[38]. Neste sentido, é posible a presenza de coalicións estables de votos para o apoio recíproco nas que non hai conflitos ó ser posible que os membros non teñan ningún interese en común. Para Lowi, estas areas teñen lugar sobre todo no Congreso dos Estados Unidos, presentándose a tendencia nos Comités do Congreso á aparición de elites non conflitivas en asuntos de carácter distributivo.

- **As políticas reguladoras** son aquelas que pretenden modifica-los comportamentos individuais, disciplinando certas actividades, principalmente mediante actuacións de carácter normativo que causan efectos específicos en individuos, pero non son desagregables e individualizables como as de carácter distributivo, de tal xeito que a decisión de carácter regulador, a diferenza da distributiva, supón unha decisión explícita recollida na lexislación sobre quen se verá afectado e quen beneficiado no curto prazo, por unha determinada política pública. Para Lowi, estas políticas supoñen unha coerción inmediata e directa sobre o individuo ó que se lle aplican, por exemplo, sancións ou multas. A estas políticas correspóndelles unha area reguladora, que é pluralista no sentido de que a política tende a se-lo resultado da interacción conflitiva entre grupos (sobre todo grupos relacionados con intereses económicos que o estado regula), xa que como se comenta con anterioridade, as políticas reguladoras especifican damnificados e beneficiados polas medidas normativas a adoptar, de tal xeito que as coalicións a xerar nesta area teñen unha escasa estabilidade en comparación coas distributivas, modificándose estas coalicións en función das modificacións dos intereses dos actores ou evolucionan as súas situacións.
- **As políticas redistributivas** son as que teñen como obxectivo desprazar a riqueza e o benestar entre grupos sociais, sendo consideradas como as que máis directamente inciden na estrutura social e de clases das sociedades xa que alteran o patrón da distribución da riqueza e dos recursos existente, polo que son consideradas de elevado impacto ó supoñeren o outorgamento específico de vantaxes a grupos ou colectivos sociais. Nestas políticas, a coerción establécese de xeito inmediato, pero sobre o entorno do comportamento dos afectados , non sobre as accións dos individuos. A area redistributiva está marcada por grandes grupos de interese ou elites estables, claros e consistentes que manteñen interaccións moi conflitivas e negocian para reforzar ou suavizar o impacto da redistribución, de tal xeito que este conflito entre elites fai que sexan areas nas que

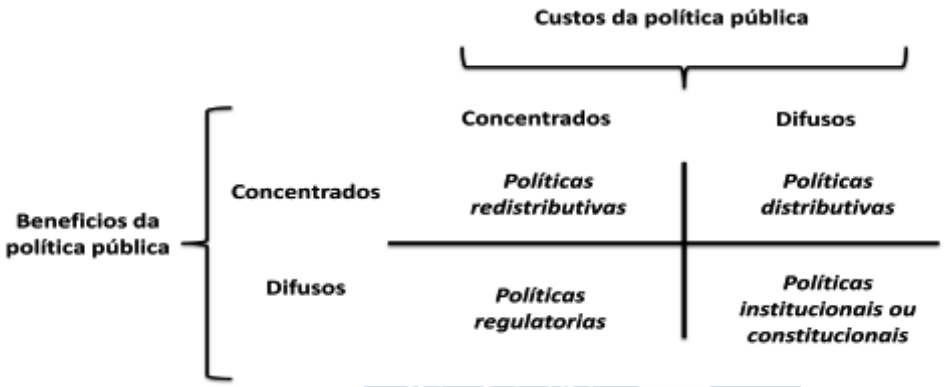
[38] Por prácticas de *logrolling,* enténdese o condicionar o apoio a unha medida específica promovido por un parlamentario a cambio de que outro poida incluír as súas propias propostas na mesma ou noutras normas a debater no comité cou comisión correspondente en breve. Dente e Subirats (2014**)** afirman que, na actualidade, é unha práctica moi utilizada nas normativas tipo *omnibus* da Unión Europea.

predomine a participación dos gobernos e de moi limitados actores de elevada transcendencia (que o autor denomina *organizacións cúpula*), polo que o conflito atópase institucionalizado e centralizado.

No 1972 Lowi engade as políticas constituíntes que son as que interveñen sobre os modos a través dos que se levan a cabo as políticas públicas, e deseñan as regras do xogo político establecendo "*regras que operan sobre as regras"* , é dicir, definen as normas básicas que afectan a todo o funcionamento dunha sociedade. O tipo de coerción presente nas políticas constituíntes é de remota probabilidade, en tanto que afecta ó entorno social da acción. Estas políticas xeran areas constitucionais estables e sólidas en escenarios centralizados e pouco fragmentados, é dicir, con poucos actores con capacidade de interactuar.

Este esquema é retomado na actualidade por autores como Subirats[39] que formula un cadro de dobre entrada no que reúne os custos da política pública e catalógaos en función da súa concentración ou difusión sobre os individuos, e relaciónao cos beneficios da política, que tamén son catalogados en termos de concentración ou difusión. Así o esquema gráfico quedaría tal e como segue:

Imaxe 2: Tipoloxía de políticas públicas en función da concentración de custos e beneficios.



Fonte: Elaboración propia a partir de Lowi (1964, 1972) e Subirats (2016)

Lowi afirma que, ó longo das análises realizadas nas diferentes lexislacións dos Estados Unidos dende Roosvelt a Johnson, ó variar o tipo de políticas, varían o lugar no que se deciden, varían os actores que teñen máis peso, e varían as modalidades de intervención. Deste xeito, por exemplo, descobre que en tanto as políticas reguladoras amosan unha elevada inestabilidade nas coalicións, elevado conflito e teñen o seu lugar no Parlamento, as distributivas decídense nas diferentes Comisións do Congreso cun elevado nivel de consenso, en tanto que as políticas redistributivas contan con protagonismo do executivo. Así, para o autor non existe a unidade do sistema político administrativo debido á súa elevada diferenciación interna, sendo as areas nas que se deciden as políticas públicas variadas e con funcionamento diferente en función de cada area.

Ademais Dente e Subirats (2014:144) citan como Lowi (1972) por presenta un fondo cuestionamento no modo no que se gobernan os Estados Unidos nos anos 60 – 70 ó afirmar

[39] Véxase explicación visual do cadro en https://www.coursera.org/learn/democracia/lecture/ZpN36/1-6-tipos-de-politicas-publicas consultada en agosto - outubro 2016.

que "*Si deseamos una política (en el sentido de politics) abierta y pública, deberemos limitarnos a ciertos tipos de políticas públicas (...) Trataremos de evitar políticas distributivas porque en ellas no parece fácil encontrar procesos ni abiertos ni democráticos"* , cuestionando tamén o suposto pluralismo aberto do sistema político estadounidense xa que este vese interferido polas prácticas de *logrolling* e "*non interferencia mutua"* razón pola cal as interaccións entre os diversos actores que deberían representar a pluralidade social do país se ven matizadas, cando non postas directamente en dúbida.

Gomà e Subirats (1998) afirman que Lowi achega un marco analítico no que encadra-las políticas gobernamentais e as areas, entendendo que os poderes públicos posúen numeroso instrumental para atender ós problemas alén do troco normativo ou do incremento do gasto. Así, as políticas como produtos da acción gobernamental responderán ás interaccións dos actores e as coalicións en función de cada problema, polo que para o autor a política cada vez dependerá menos das estruturas institucionais e cada vez máis da combinación de actores, estratexias e interaccións presentes en cada area política.

Neste sentido, é preciso indicar que a elaboración de tipoloxías atendendo a diferentes criterios é unha tarefa continuada por diferentes autores de tal xeito que, seguindo a Meny e Thoenig (1992), obsérvanse tipoloxías construídas en torno á percepción de custos (concentrados ou difusos) e beneficios (concentrados ou difusos) para os actores[40].

Ademais, Meny e Thoenig (1992) mencionan diferentes exemplos de caracterización entre as que salientan o grao de universalidade ou centralismo, existindo varios criterios para a clasificación de políticas como son:

- Os métodos de condución política (Offe, 1975), que diferenza entre as prohibicións e os estímulos; a provisión de bens e servizos; e os procedementos[41].
- Os instrumentos de xestión administrativa (Mayntz, 1978), que se poden dividir en normas de prohibición e de requirimento, autorizacións de actividades privadas, transferencias financeiras, estímulos financeiros (subvencións…) e provisión de bens e servizo.
- A función de condución social do Estado (Hucke, 1980), que se pode despregar nos eidos da regulación xurídica, da política social, da condución económica e das prestacións simbólicas.
- Os instrumentos de goberno (Hood, 1983), centrados nos mecanismos de control que a autoridade ten sobre a sociedade - os detectores (instrumentos para recoller información) e os realizadores (ferramentas para xerar impactos sobre a sociedade) - , e nos recursos cos que conta principalmente a administración: o tesouro (cartos e outros recursos funxibles), a autoridade (a posesión do poder legal ou lexítimo), a organización (a disposición de persoal, material e equipos), e a nodalidade (o estado sitúase no centro dun tecido social

[40] Segundo Meny e Thoenig (1992) esta tipoloxía parte da visión utilitarista dos actores, polo que (I) os custos tenden a imporse sobre os beneficios, de tal xeito que a igual grao de concentración e difusión, os afectados son máis sensibles ó custo cós beneficios; (II) o curto prazo é máis relevante có medio prazo; e (III) os custos e beneficios que afectan a grupos pequenos impóñense sobre os custos e beneficios que afectan a grandes grupos, de tal xeito que a repercusión individual mobiliza máis cá grupal.

[41] Segundo Meny e Thoenig (1992) esta clasificación foi revisada por Scharpf (1976), diferenciando de xeito máis detallado os instrumentos de influencia do estado en 1) prohibicións, 2) estímulos, 3) bens e servizos provistos polo estado, 4) consecuencias provocadas polas infraestruturas públicas e 5) procedementos.

ou de información), xerando a combinación destes dous mecanismos e destes catro recursos tipos específicos de políticas públicas.

Neste sentido, Lowi (1964, 1972) contribúe á análise de políticas ó variar o enfoque co que se analizan as relacións entre *politic e policy*, pasando a ser básico como o contido da decisión e a posta en práctica da mesma inflúe sobre as interaccións dos actores e, polo tanto, sobre o proceso de toma de decisións e o seu resultado final, abrindo o campo á análise do *policy style* xa que diferentes tipos de políticas xeran diferentes tipos de respostas.

Este elemento recollerao Richardson (1980) citado en Subirats (1992, 1999), que parte da hipótese de que, perante a crecente sobrecarga de demandas sociais ás que ten que facer fronte a administración pública, debe ser posible identifica-las rutinas que permiten tratar grandes cantidades de información e de temas en dimensións manexables, non só na fase decisional, senón tamén na de implementación.

Así, segundo Gomà e Subirats (1998), o *policy style* é o xeito característico e específico no que se produce a posta en práctica das políticas públicas, atendendo sobre todo ás actitudes e estratexias dos actores no proceso, sendo tamén definido como o conxunto de prácticas e interaccións desencadeadas no marco das múltiples redes de actores e dos diferentes entramados institucionais configurados en relación a cada política sectorial.

Para Subirats (1992), que cita a Richardson (1982), o *policy style* pretende servir de unidade explicativa do proceso de formación e elaboración das políticas públicas (*policy making)* e do seu proceso de implementación. Deste xeito que o *policy style* vén definido como a interacción entre a aproximación do goberno á resolución de problemas e a relación entre ese goberno e o resto de actores presentes no proceso de elaboración e implementación das políticas públicas, formulando así a existencia dun *style* marcado por un *continunm* entre racionalismo – incrementalismo (anticipación – reacción), e consenso – oposición dos actores, a pesar de que Subirats (1992) menciona que o propio Richardson (1985) recoñece que a bi-dimensionalidade non permite recolle-la riqueza existente en cada país.

3.4.2.3.5 Os modelos de análise de políticas de referencia: Meny e Thoenig.

Meny e Thoenig (1992) achegan á análise de políticas públicas unha perspectiva europea e actual do proceso das políticas públicas e da súa análise, sendo a súa obra "*Las políticas públicas"* (1992) un referente para a disciplina onde, cunha importante referencia das achegas de múltiples autores, deseñan un marco conceptual a ter en conta para a análise das políticas entendidas como o resultado da actividade dunha autoridade investida de poder público e lexitimidade gobernamental.

Os autores enfocan a análise das políticas tendo en conta que para elo é preciso a existencia de varios elementos no ciclo da política: (I) Política e autoridade públicas; (II) efectos das políticas públicas; (III) unha teoría do cambio social subxacente á política implementada; e (IV) un sistema de acción.

Con respecto á *Política e autoridade públicas*, os autores entenden que a política supón un conxunto de prácticas e normas emanadas dun ou varios actores, presentadas baixo a forma de normas, de servizos, de prestacións, ou ben baixo a forma de elementos inmateriais como poden ser discursos ou elementos comunicativos. Así, a *política pública*, como xa se ten comentado, é un programa de acción gobernamental nun sector da sociedade ou nun espazo xeográfico que ten:

- **Contido**, ó se mobilizaren recursos para xerar resultados.
- **Programa**, xa que a política non é un acto illado, é un conxunto de actos artellados a eixos ó redor do denominador común que é o problema tratado.
- **Orientación normativa.** A política non é aleatoria, senón que expresa as finalidades e preferencias do decisor.
- Conta co factor de **coerción** gobernamental ó ter lexitimidade gobernamental e, polo tanto, débese cumprir.
- Ten **competencia social**, xa que afecta á situación, intereses e comportamentos dos cidadáns.

No caso da *autoridade pública* esta pode ser, tal e como foi comentado, unha forma xurídica con autoridade, ou dende a perspectiva económica unha organización que administra bens colectivos, sempre coa condición de que a organización debe posuír autoridade propia e actuar por medio dun aparato organizado.

No tocante ós *efectos da política pública*, Meny e Thoneig (1992) mencionan a Gibert (1985) e céntranse na xestión interna e externa da política, sendo a interna a mobilización de recursos para a produción de finalidades concretas (aspecto este semellante á das empresas), e a externa a finalidade propia da organización pública, que é a produción dos propios bens e servizos para a consecución dos efectos sociais agardados. Así, a análise de políticas cuestiónase as razóns das diferenzas entre os obxectivos marcados inicialmente e os efectos xerados polos bens e servizos producidos, nutríndose dos efectos reais xerados polas actividades públicas que non son os agardados.

Con respecto á teoría do *cambio social*, Meny e Thoenig (1992) afirman que toda política ten unha teoría do cambio social que é unha relación de causa-efecto nas accións públicas acometidas, e que se pode identificar mediante o estudo de obxectivos e realizacións. A teoría do cambio está baseada, explícita ou implicitamente, en fenómenos normativos, crenzas, representacións en materia de funcionamento da sociedade inscritas na propia política, que se identifican mediante a análise de: (I) os obxectivos perseguidos pola política, (II) os suxeitos afectados pola política, (III) os executores das medidas; e (IV) os tipos de políticas[42].

Finalmente, con respecto ó *sistema de acción*, considérase que está integrado polos actores, polas actividades e polo proceso da política. Así, a autoridade pública é o principal actor da política pública atendendo á definición da propia política realizada e tendo en conta que no seu seo interactúan numerosos actores que son interdependentes. Estes actores interactúan para dar lugar a actividades, entendendo que a política está integrada por actos e non actos xa que en ocasións esta se basea en elementos simbólicos pertencentes ó mundo dos

[42] Aspecto este para o que Meny e Thoenig (1992:98) atenden, entre outros, a Lowi, aínda que, como xa se comentou no apartado correspondente ó propio Lowi existen outras tipoloxías que os autores tamén barallan.

signos ou do discurso, segundo indican Meny e Thoenig (1992) citando a Edelman (1976, 1977). Neste mesmo sentido, citando a Jones (1970), as interaccións pódense inserir dentro dunha descomposición analítica do proceso da política en fases, que son considerados como fases de carácter analítico xa que pode haber rupturas e influencias entre fases anteriores e posteriores sen unha orde establecida:

- **Identificación do problema.** O sistema político advirte un problema que esixe tratamento e inclúeo na axenda da autoridade. O resultado desta fase é a **demanda da acción pública.**
- **Formulación de solucións.** Estúdanse respostas, elabóranse e negócianse para establecer un proceso de acción pola autoridade pública. O resultado desta fase é a **proposta dunha resposta.**
- **Toma de decisións.** O decisor lexitimado escolle unha solución que se converte en política pública. O resultado desta fase é, polo tanto, a **política efectiva de acción.**
- **Execución do programa.** É a fase executiva de aplicación da política, e o resultado desta fase é o **impacto sobre o terreo das accións.**
- **Terminación da acción.** Avaliación e final das accións, sendo o resultado desta fase a **acción política ou reaxuste**, de tal xeito que o ciclo pode volver comezar.

Esta análise en fases do proceso dunha política pública non é unicamente utilizada por Meny e Thoenig sendo, a título de exemplo, tamén utilizada por Bardach (1998), que indica a existencia de oito pasos para a análise de políticas (definición do problema, obtención da información, construción de alternativas, selección de criterios, proxección dos resultados, confrontación de custos e beneficios, decisión, e contar a historia); por Dye (1992) que identifica cinco fases (identifiying problems, formulating policy proposals, legitimating policies, implementing policies, evaluating policies); ou por Dunn (1994:15) para o que o proceso de análise dunha política pública é *"a series of intellectual activities carried out within a process comprised of activities that are essentially political. The policy making process"*, salientando que a análise pode ser vista como un "*process of inquiry that involves five policy informational components that are transformed into one another by using five policy procedures",* onde as fases do *policy making* son a *"agenda setting, policy formulation, policy adoption, policy implementation e policy assessment"*, sendo as fases do *policy analytic* as de "*problem structuring, forecasting, recommendation, monitoring e evaluation".*

Meny e Thoenig (1992) cando se refiren á **identificación do problema**, considérano a fase de nacemento dunha política pública como resultado da relación entre a opinión pública e o que acontece no sistema político, de tal xeito que sobre esta identificación e nacemento actúan numerosos actores. Con todo, salientan a existencia de pluralidade de situacións e problemas que inducen a confusión e erro, sendo algo habitual que a poboación precise **A**, a autoridade interprete **B**, e achégase a solución **C.**

Nesta fase é básico o concepto axenda entendida como o "*Conjunto de problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas"*, definición recollida por Meny e Thoenig (1992:114), seguindo Padioleau (1982), polo que os actores interactúan para conseguir *poñer na axenda* non só determinados elementos a ter en conta de cara á intervención das autoridades, senón a súa propia interpretación da situación. Neste mesmo sentido, os autores (1992) recollen a Gusfield

(1981) quen afirma que o problema público é unha panca para a formulación das axendas, sendo este problema unha construción social, un feito cultural que obedece a unha estrutura cognoscitiva e moral, polo que nunha sociedade hai crenzas sobre situacións e acontecementos que dan nacemento a un problema e, ademais, hai un aspecto moral que fai insoportable a situación ó traducir en xuízos esta moral aplicada, polo que deste aspecto se deriva a intervención pública.

Incidindo nesta liña, Meny e Thoenig (1992) continúan con Gusfield (1981:15) asumindo que o coñecemento dunha situación e o seu xuízo moral supoñen a transformación dun fenómeno nun problema público ó ser este socialmente asumido por parte dun segmento da sociedade (actores) que o promove debido á súa capacidade para realizar esta promoción.

> La estrutura de los problemas públicos (…) es un escenario de conflictos en el que un conjunto de grupos y de instituciones, que incluyen a menudo organismos públicos, compiten y lucham por la apropiación y la desapropiación, la aceptación de teorías causales y la fijación de responsabilidade. Aquí, el conocimiento y la política están en contacto uno con el otro (Meny e Thoenig, 1992:121).

Nesta fase, os problemas compiten polo seu acceso á axenda pública, polo que a definición previa realizada polos actores debe ser quen de superar os *gardiáns* desta axenda (actores que teñen o obxectivo de reduci-la presión sobre a axenda pública, negociar demandas, adiar asuntos, facer aceptables as presións…), indicando Meny e Thoenig (1992) que para incorporarse á axenda, os problemas deben ser:

- Competencia das autoridades.
- Deben ser un desafío, é dicir, teñen que ser merecedores de atención xa que hai unha diferenza inaceptable entre a realidade e o que debería ser, e esta diferenza é asumida polos actores políticos e por outros medios.
- Deben ser abordables en termos de atención pública, sendo preciso axeitar o problema a un léxico tratable e transmisible polas autoridades cara a opinión pública.

O feito de que o problema conte con estas características ou, mellor dito, que os actores lle dean estas características ó problema, non supón que entre na axenda pública, xa que pode haber rexeitamento por parte de múltiples actores que forman parte das interaccións, ou aprobación pero con gradación (que pode ir dende un feito simbólico por parte da autoridade competente – recibir a unha delegación, por exemplo,- ata tomar en conta a demanda ou incluso anticiparse a ela). A partir da formulación da axenda, a autoridade utiliza medios concretos e medios simbólicos para administrar o carácter conflitivo das demandas sociais.

Nesta fase de identificación dos problemas e incorporación á axenda, Meny e Thoenig (1992:126-127) pregúntanse se é posible que deixe de haber conflito no contexto social e político en relación ós problemas a afrontar, é dicir, se é posible gobernar por consenso. Perante esta cuestión afírmase que, por unha banda, o entorno é social e economicamente heteroxéneo nos seus intereses e valores e, por outra banda, as intervencións públicas modifican constantemente o equilibro, natureza e xogo dos intereses, polo que os actores sempre se atopan en situación de defender cadanseu interese e, polo tanto, de interactuar en conflito co resto de actores.

A fase de **formulación das solucións** considérase o traballo mediante o que unha aposta se inscribe na axenda gobernamental ou un problema se transforma en alternativas para a

acción, é dicir, en solucións. Esta fase abarca as actividades de análise, que é a investigación sobre o problema na que se procuran opcións e alternativas, se anticipan consecuencias, vantaxes, inconvenientes, resolvendo a pregunta básica de se é mellor intervir ou non facer nada; así como a actividade de selección, na que se reducen as opcións a unha soa, xerando conflitos xa que o feito de seleccionar unha alternativa non é neutro para os actores e esta selección vai acompañada de valores e promoción política.

Neste sentido, Meny e Thoenig (1992) consideran que unha alternativa contén un cálculo social que mestura a factibilidade política (son os obxectivos e solucións admisibles para os decisores e para os terceiros?) e racionalidade técnica (son os obxectivos e solucións pertinentes e compatibles?), sendo esta fase de formulación en aparencia desordenada, non lineal e incluso desorganizada no tempo.

Para a formulación das solucións, os decisores poden actuar de xeito racional, asumindo a racionalidade limitada; a racionalidade de substancia, na que os actores empeñan ex – ante a súa posición na defensa dunha das opcións baralladas, de tal xeito que se pode afirmar que actúan *ideoloxicamente* ó apoiarse nun encadeamento de metas/solucións/efectos na que confían, comprometendo a súa imaxe pública; ou actuando mediante a racionalidade política pola que os actores non se atan ás alternativas e manteñen diferentes opcións abertas para recupera-los efectos a longo prazo e, polo tanto, podendo capitalizar os beneficios ex – post da resposta ó problema nunha lóxica pragmática.

Con respecto á fase da **decisión**, esta ocupa un lugar preferente na xerarquía formal dos actos públicos, xa que se identifica coa sinatura do acto administrativo e, polo tanto, é o feito revelador do sistema político e da estrutura organizativa das institucións públicas ó asumir o imaxinario colectivo que o individuo que ten a decisión e a sinatura, ten o poder.

Meny e Thoenig (1992:130 e ss.) seguen a Dahl (1961) ó afirmaren que esta visión do poder non é certa xa que o poder repártese entre os actores que acceden a unha política pública en función das circunstancias, considerándose esta análise de Dahl sobre o proceso de toma de decisións municipais en New Heaven un exemplo do pluralismo. Pola súa banda, os autores tamén citan como Hunter (1963) estuda a decisión en Atlanta e amosando que a persoa que *asina* non é autónoma, sendo as opcións resultantes da lóxica que responde á interacción dos actores en función dos seus intereses. Neste sentido, ós actores abondándolles incluso non xa con interactuar, senón con *ser*, o que supón a presenza dun enfoque reputacional que dá non no pluralismo, senón nunha distribución do poder local en forma de pirámide primando ás oligarquías locais.

Ademais de contemplar a presenza e interacción dos actores, Meny e Thoenig (1992) mencionan a achega de Jamous (1969) que, analizando a reforma sanitaria francesa de 1958, indica varios grupos de factores que provocan a decisión: (I) as condicións históricas, é dicir, a confluencia dunha situación de necesidades ou carencias con actores que presentan solucións e receptividade política; (II) a presenza de personalidades reformadoras ou empresarios políticos dispostos a levar adiante as propostas; e (III) un estilo de decisión axeitado.

En todo caso, a decisión é un proceso no que a vontade política supón un impulso inicial, pero no que a maior parte do proceso é levado adiante basicamente pola burocracia[43], de tal xeito que a acción política marca o obxectivo e preséntase de xeito intermitente para arbitrar medidas de detalle, xa que as solucións concretas e detalladas non son obra súa, son deseñadas tecnicamente polos actores e, sobre todo, pola burocracia. Así, e posible que as medidas finais a adoptar non sexan necesariamente respostas ás esixencias da sociedade ou do problema social, senón que respondan ás accións intermedias dos actores, aspecto este que (Meny e Thoenig, 1992:134) salientan nos traballos de Jemous e Gremion, e que levan ós autores afirmar que *"La tecnocracia no está lejos"* **.**

Neste sentido, o proceso decisorio vén determinado por aspectos relacionados co contexto dende os seguintes factores:

- As **expectativas** exercidas sobre aqueles que teñen o *poder*, é dicir, o alcalde, o ministro, o xefe. Estas expectativas son a presión social e, polo tanto, o individuo debe adaptarse ás mesmas, e estas teñen efectos conservadores sobre a elección de alternativas. Meny e Thoenig (1992) seguen a Mintzberg (1980) cando afirma que os cadros dirixentes das institucións adican pouco tempo a tomar decisións, xa que a súa actividade componse de múltiples tarefas que son extremadamente variadas, realizadas con brevidade, e xustapostas e fragmentadas. Ademais, cando estes directivos se ocupan de grandes decisións o seu estilo prima a intuición e non a sinopse, decidindo antes de ter unha visión de conxunto e de pusuir información suficiente, e privilexiando a información verbal e concreta sobre a información escrita e substancial, de tal xeito que os autores afirman que os directivos non len os informes.
- Os **procedementos** que impoñen condicionamentos ou regras ó proceso de toma de decisións, identificando varios tipos de procedementos entre os que salientan as regras, os circuítos de comunicación e a división de tarefas. Neste sentido, os autores seguindo a March e Simon (1964) afirman que a tiranía dos procedementos suxire que a decisión é produto dos procedementos que o decisor afronta.
- A **dinámica da interacción** entre os actores que axusta as decisións en torno ás relacións de poder tecidas entre eles, de tal xeito que *"los que deciden formalmente no tienen información y actúan de modo abstracto, por principios generaless. Los que ejecutan las decisiones adaptan a las circunstancias locales los principios decididos por la cúspide y poseen información que ocultan celosamente en la manga"*, como afirman Meny e Thoenig (1992:147). Neste contexto de interacción desenvólvense estratexias de negociación e intercambio como poden ser, por exemplo, a da *Realpolitik* (estratexia de carácter pesimista na que cada actor procura o seu interese), ou a *acción sinóptica* (que incide en que é preciso expoñer os problemas de xeito transparente para que o decisor afronte a elección coa máxima información).

[43] Os autores amósanse tremendamente críticos co papel da burocracia ó longo do proceso decisorio, afirmando Meny e Thoenig (1992:134 - 135) que *"...el objetivo general (descentralizar y movilizar nuevos notables) queda ahogado en provecho de ajustes concretos, cuyo criterio de aceptación se enmarca en los intereses sectoriales, representados por los altos funcionarios. A su manera, la gran idea da a luz a un ratón. La decisión, como innovación, es inversamente proporcional a la distancia de los altos funcionarios expertos que participan en el proceso con respecto al sistema administrativo. Tener ambos pies no sistema en término de funciones ocupadas y de carrera individual vuelve miope ante el cambio y conservador en las proposiciones"* ou *"Tal vez el problema (de la decisión) si lo hay, reside en parte en la usurpación de la decisión pública por terceros, expertos o tecnócratas".*

Os autores afirman que en contornas plurais non pode haber consensos sobre as múltiples arestas do problema, polo que o cambio ou decisión so pode ser inducido na marxe, aspecto este no que se pode observar a influencia de Lindblom. Así, en escenarios conflitivos, "*La idea, en este caso, no consiste en conseguir la curación, sino en alejar el mal. Hacer menos mal que antes, descartar lo peor o lo insoportable"* (Meny e Thoenig, 1992:149).

- A presenza da denominada **anarquía organizada** das institucións sobre a cal Meny e Thoenig (1992) citando a March (1988) afirman que é un sistema de actuación das organizacións baseado na ambigüidade e confusión, opacidade e ausencia de consenso con respecto a fins e preferencias, ás actividades e tarefas, a procedementos e xeitos de facer, e a participantes e actores, de tal xeito que se determina que os procesos decisorios veñen dados polo encadeamento casual dos fluxos de problemas, oportunidades de elección, solucións e actores mediante o denominado *garbage can*[44].

Ademais dos anteriores factores presentes na fase de decisión, tamén é preciso ter en conta o estilo decisorio, indicando os autores que en escenarios de fragmentación e pluralistas téndese ó estilo de carácter incremental; en contextos burocráticos, centralizados e estruturados prima a tiranía dos procedementos; en contextos no que as regras sobre as regras non teñen consenso nin cohesión suficiente, priman os procesos case –aleatorios; en tanto que en contextos con normativas de carácter adscritivo (partidos, sindicatos) estas desprazan ás consideracións adquisitivas, ou ós criterios de eficacia, como acontece en medios moi integrados e socialmente protexidos, de tal xeito que o que prima na decisión é a presión da conformidade co papel ou as expectativas.

Meny e Thoenig (1992:155) determinan a conxunción de dous parámetros básicos para a determinación do estilo no proceso decisional. Así, este dependerá de: (I) o grao de acordo ou desacordo existente entre os actores sobre os valores e obxectivos vencellados ó problema, e (II) do grao de certeza ou incerteza que prevalece entre os actores en canto ós medios a utilizar, ó coñecemento dos feitos e á eficiencia das solucións. Desta conxunción saen catro tipos de procesos decisorios.

- **Proceso programado.** Alto grao de certeza sobre os medios, feitos e coñecementos e Alto grao de acordo sobre obxectivos e valores. Neste tipo priman as rutinas e automatismos burocratizados e planificados.
- **Proceso negociado.** Alto grao de certeza sobre os medios, feitos e coñecementos e Feble grao de acordo sobre obxectivos e valores. Priman os debates ideolóxicos, recorrendo á experiencia e tradición. Danse controversias oficiais e compromisos ocultos.
- **Proceso pragmático.** Feble grao de certeza sobre os medios, feitos e coñecementos e Alto grao de acordo sobre obxectivos e valores. Recurso ós especialistas como fonte de coñecemento, ó empirismo e procura de variantes de carácter estratéxico.

[44] March e Olsen (1997) analizan o *Garbage Can* como modelo que dá resposta á desorde real do proceso de toma de decisións, o que substitúe a orde temporal pola orde consecuente, onde problemas, solucións, responsables de decisións e oportunidades de decisión se conxuntan como resultado de estaren dispoñibles de xeito simultaneo, de tal xeito que cada un dos factores (problemas, solucións, actores e oportunidades) teñen o seu propio fluxo autónomo de existencia dentro do sistema. Os autores resumen a esencia do modelo en que "*en un proceso de decisión de garbage can, los acontecimientos son comprensibles y, de algún modo, predecibles, e incluso están sujetos a manipulación, pero ni los procesos ni los resultados parecen ligados a laás interacciones explícitas de los actores"* (March e Olsen, 1997:59)

- **Proceso caótico.** Feble grao de certeza sobre os medios, feitos e coñecementos e Feble grao de acordo sobre obxectivos e valores. Tipo dominado pola prevención, pola descentralización, polo recurso á autoridade perante o descoñecemento, ou incluso polo recurso a figuras de carácter providencial.

Con respecto á **fase de implementación** os autores definen esta como a fase dunha política pública durante a que se xeran actos e efectos a partir dun marco normativo de intencións, textos ou discursos. Este proceso foi considerado, ó longo de moito tempo, unha fase da política subestimada ó faceren os analistas e académicos énfase na decisión, de tal xeito que unha vez decidido primaba un enfoque de carácter *top-down*, procedendo as burocracias, axencias ou localidades á implementación das medidas deseñadas de xeito central.

Como xa se puido comprobar, e como tamén estudan Meny e Thoenig (1992) mencionando a Bewer (1983) ou Dunsire (1978) estas visións que teñen a súa base na racionalidade exhaustiva son matizadas por aquelas que incorporan o comportamento dos *street level bureaucrats*, ó afirmar que o *implementation gap* vén determinado polo afastamento da fonte da política dos executores, a ausencia de claridade e precisión ó deseño das accións, a xeración de reaccións hostís na opinión pública, ou a escasa estimulación dos executores.

A evolución da disciplina da análise de políticas, tal e como se recolleu con anterioridade, leva ó xurdimento dos enfoques *bottom-up*, sendo preciso segundo palabras de Elmore (1987) recollidas por Many e Thoenig (1992:167), abandonar *"la noble mentira de la ciencia administrativa"* pola que os que deciden controlan ós que executan, de tal xeito que se asume a retroalimentación constante entre as diferentes fases da política. Ademais, os autores recollen a Rein e Rabinovitz (1978) ó indicar que a circularidade do proceso de execución supón que a declaración de preferencias gobernamentais se atopa mediatizada por certo número de actores que crea un proceso circular caracterizado polas relacións recíprocas de poder e as negociacións.

Esta concepción pola que a intervención dos actores en calquera parte do proceso leva a que a decisión nunca estea definitivamente tomada, asume a presenza de (I) imperativos de carácter legal, (II) imperativos de carácter organizativo, e (III) imperativos de carácter consensual, xa que é básica a procura de acordos aceptables entre as partes influíntes.

Con respecto ó rol e influencia dos actores e executores da política pública en relación ó contido da mesma, Meny e Thoenig (1992) afirman que os actores, afectados ou grupos-obxectivo interactúan constantemente cos formuladores formais da política e cos seus implementadores, polo que os resultados finais da política son o resultado destas intereaccións no escenario da execución que se dan en función das características do programa, do comportamento dos executores e das reaccións dos grupos – obxectivo. Así, un dos principais papeis, tanto no ciclo xeral da política como, sobre todo, na implementación, é o das burocracias públicas ó seren os elementos fundamentais das administracións que, como foi analizado, teñen considerable marxe de actuación no marco das súas funcións.

Tendo en conta este rol fundamental das burocracias, Meny e Thoenig (1992:183-184) citan a Mayntz (1979) quen relaciona as causas polas que a súa intervención pode xerar disfuncións á hora da implementación das medidas deseñadas:

- A feble motivación dos axentes.
- A intervención, nun mesmo eido, de varias políticas diferentes confiadas a diferentes executores.
- O carácter público das burocracias que fai difícil recorrer a criterios obxectivos de mercado como poden ser os prezos ou a rendibilidade económica.
- A xestión administrativa, co que comporta en termos de regulamentación.
- A natureza da tecnoloxía administrativa, que transforma as prescricións do decisor en tarefas operativas confiadas ós executores en forma de regras e procedementos.

Para Meny e Thoenig (1992:184 - 187) a excesiva presenza de regras e procedementos na execución de accións por parte da burocracia provoca a seguinte serie de disfuncións:

- **A adaptación ás circunstancias.** A regra e o procedemento son basicamente ríxidos, e estes aplícanse universalmente a situacións locais que non presentan igual risco, polo cal a execución final tende á selectividade xa que o executor final, en función da súa apreciación, fará unha interpretación intelixente e tomarase liberdades. Este xeito de actuación vese favorecido polas medidas que se traducen en prestación de servizos.[45]
- **O ritualismo.** Hai casos nos que prevalece a extrema rixidez na aplicación polo executor, actitude que non vén dada polo compromiso coa política pública, senón porque aplicando a norma, evítase que os cargos inmediatamente superiores na xerarquía da organización interveñan no traballo do executor, utilizando a presión xerárquica en beneficio propio e en prexuízo da política, aspecto que para os autores supón que ***"****el puntillismo del burócrata consiste en alcanzar dentro de la organización una paz cuyo precio hace pagar fuera de ella",* de tal xeito que o medio (a regra, o procedemento), vóltase unha fin en si mesma. Este xeito de actuación vese favorecido polas políticas baseadas en medidas de tipo regulamentario.
- **O arranxo negociado.** O executor opón a regra á xurisdición, o cliente externo á xerarquía. Existe adaptación ou flexibilidade, pero por razóns de xogos de poder diferentes ás finalidades da política pública. Así, a xerarquía da organización precisa do executor, polo que este executor ten a capacidade de exercer chantaxe (folgas de celo), de tal xeito que Meny e Thoenig (1992:186) recollen como Crozier (1964) afirma que *"para el ejecutor que puede manejarlo, la regla rígida se convierte en una fuente de poder en la organización"* . Ademais, neste mesmo sentido, é posible identificar arranxos negociados nos que o executor adica tempo a procurar solucións específicas para os seus clientes exteriores, dándose así contextos nos que a burocracia depende, para acada-lo que considera os seus obxectivos, de grupos externos que son, á súa vez, os seus propios administrados. Este xeito de actuación vese favorecido polas políticas baseadas en medidas de tipo regulamentario.

[45] Neste tipo de estratexias, e concretamente para as políticas relacionadas coa emerxencia social, Meny e Thoenig (1992:187) mencionan que estas medidas non acaban sendo aplicadas ós colectivos de maior necesidade, senón a grupos un chanzo superiores en renda xa que a actitude dos executores supón que non se dirixan de xeito proactivo ó colectivo obxectivo inicialmente definido, senón ós usuarios habituais dos servizos sociais; en tanto que a estes servizos habitualmente acoden persoas cun capital sociocultural superior ó das persoas máis necesitadas. Deste xeito, os colectivos obxectivo inicialmente definidos non se ven atendidos xa que os implementadores adáptanse ás circunstancias e desvirtúan a política.

Para a análise da implementación, Meny e Thoenig (1992) afirman a necesidade dunha orientación normativa do cambio social á que se lle une un sistema de acción composto por numerosos actores que interactúan. Así, consideran a execución como a aplicación dun programa de acción a un problema público, de tal xeito que se pretenda unha modificación do estado inicial dunha situación a partir de accións ou incitacións procedentes dos actores públicos. Neste sentido, a política pública sempre ten unha teoría do cambio social subxacente que é posible estudar mediante (I) os obxectivos enunciados, explícitos, ou implícitos; (II) o horizonte temporal cuberto; (III) os grupos afectados; e (IV) os executores mobilizados, tendo en conta o anteriormente comentado da posición non neutra dos executores que, ó se trataren de políticas públicas, son maiormente as burocracias públicas.

En canto ó **sistema de acción**, os autores seguen a Mayntz (1980) ó afirmar que a execución das medidas estrutura un campo de acción con numerosos actores, sendo preciso diferenciar entre proceso de execución (entendido como a definición e fixación da execución por parte do decisor, de tal xeito que o proceso abarca un campo social desexado, afectado ou proxectado) e estrutura de execución (entendido como o conxunto de relación entre os actores, a vivencia dos problemas e a aplicación de criterios, de tal xeito que estrutura é o sistema de acción cando a execución aparece definitivamente na escena social).

Así, a execución e o seu sistema de acción desenvólvese segundo as propias dinámicas creadas no seo da política, sendo un elemento vivo e dependente da interacción social. Neste punto, os autores recollen a Edelman (1980) ó tratar das políticas que non teñen execución de accións, é dicir, as políticas de carácter simbólico, afirmando que o importante nestas políticas é a toma da decisión simbólica, xa que esta decisión supón un efecto de anuncio e este efecto é o procurado pola autoridade baixo a teoría do cambio social utilizada, de tal xeito que o efecto do anuncio é un feito en si mesmo, e comporta unha modificación no comportamento de determinados grupos sociais.

Por último, atópase a fase de **avaliación**, consistente en medi-los efectos propios dunha acción que, ben pode ser realizada por parte de actores ou medios que forman parte da política (tales como prensa, burocracia, grupos de presión), ou ben por analistas mediante a utilización de conceptos e métodos para explicar e valorar os resultados das accións gobernamentais, sendo esta opción unha ferramenta analítica salientable para a investigación en ciencias sociais e formar parte da análise de políticas.

Para Meny e Thoenig (1992:195) unha avaliación é un xuízo feito sobre un dato con referencia a un valor, polo que se a avaliación implica xuízo, este débese concluír de observacións baseadas en normas e valores obxectivos, o que supón un que o analista debe apreciar de xeito sistemático, ou mediante métodos científicos, a eficacia dos efectos reais, previstos ou non, das políticas públicas. Así, para os autores é preciso ter ambición de rigor que se corresponde coa actitude descritiva (realizando un inventario dos efectos da intervención), actitude clínica (explicando as causas de acadar ou non acadar certos obxectivos, establecendo unha diagnose e explicando as diferenzas dos efectos), actitude normativa (establecendo uns valores propios do analista para a política como referencia para medi-los resultados xa que, segundo os autores, avaliar é tomar partido), e actitude experimentalista (analizando a existencia de relacións de causalidade entre os contidos da política e os efectos da mesma sobre o terreo), sendo considerado básico para a avaliación a especificación da teoría do cambio social que subxace á política pública.

Tal e como se comenta con respecto ó ciclo das políticas e ás súas diferentes fases, estas non son lineais e, por exemplo, debería existir unha retroalimentación entre as avaliacións das accións realizadas e a redefinición de problemas públicas (no caso de que non foran atallados polas accións implementadas), de tal xeito que se iniciaría de novo o ciclo das políticas e as súas diferentes fases non secuenciais. Este proceso circular non supón que as políticas non rematen, aínda que Bardach (1976) citado por Meny e Thoenig (1992:213) chega a afirmar que o remate dunha política non é un feito biolóxico natural, é un fenómeno político significativo. Neste sentido, o remate dunha política comportaría a desaparición do mecanismo institucional responsable do desenvolvemento cotiá da política, aínda que é preciso diferenciar entre o remate por un acto de xestión, do feito de que as accións non teñan efecto.

Así, os Meny e Thoenig (1992) afirman que as políticas públicas (sobre todo aquelas que contan cunha importante base administrativa) teñen unha notable capacidade de persistencia, polo que non é habitual que desaparezan os mecanismos institucionais responsables do desenvolvemento da política, de tal xeito que o remate debe estudarse dende unha perspectiva máis aberta (sen ter en conta a desaparición ou non dos mecanismos institucionais), aludindo así ó concepto de "*terminación parcial"* (De León, 1978), que se define como:

> …se define como una inflexión, un cambio de política que, sin finalizar formalmente con el programa o con sus bases administrativas o organizativas, modifica de modo sustancial la acción pública en el contexto examinado. En consecuencia, una política pública cesa no solo cuando desaparece, sino también cuando se ve alcanzada por unha alteracion significativa. Dicha alteración puede afectar a:
>
> - Su contenido.
> - Sus ejecutores y sus tutores públicos.
> - El problema al que responde.
> - La población sobre la que interviene. (Meny e Thoenig, 1992:215).

Neste sentido, Meny e Thoenig (1992:216), seguindo a De León (1987), utilizan o concepto "*destruciones parciales sucesivas"* referíndose ó remate da política mediante enfrontamentos políticos sobre desafíos en aparencia fútiles.

Con isto, Meny e Thoenig (1992) afirman que as políticas rematan independentemente do estado do problema político para o que naceron, polo que:

> Las rupturas pertenecen a la esencia de la política, que es el enfrentamiento entre valores e intereses. Porque solo el sistema político indica al analista lo que es y lo que no es significativo como alteración de la acción pública. (Meny e Thoenig, 1992:216)

Como se pode comprobar, a achega de Meny e Thoenig á análise de políticas públicas dende unha perspectiva europea é ampla, salientando tanto a súa énfase analítica no ciclo das políticas e nas súas diferentes fases, como a introdución de conceptos relacionados co remate das políticas, aspecto este último de grande valor para a investigación en curso. Ademais, como se pode observar, os autores outorgan un importante rol á burocracia dentro do ciclo das políticas, atendendo a unha perspectiva claramente crítica sobre este rol e sobre o poder e capacidade de actuación que amosan, de tal xeito que é considerada como un actor non unicamente básico, senón imprescindible á hora de proceder ó deseño e implementación dunha política, e á hora de agardar que os resultados procedentes da execución sexan coherentes co deseño da mesma. Finalmente, dentro das achegas dos autores, é básica a énfase na teoría do cambio social como elemento central e subxacente a toda política pública, sendo

recollido este concepto no enfoque a seguir para a investigación que será o analizado a continuación.

3.4.3 O modelo de análise da investigación.

Tal e como se comentou en varias ocasións ó longo do documento, para a elaboración da presente investigación utilizarase como referencia básica o modelo de análise de políticas públicas presentado por Subirats, Knoepfel, Larrue e Varone na súa obra "*Análisis y Gestión de Políticas Públicas"* (2008).

Nesta obra, ademais de faceren un percorrido pola disciplina e polas principais achegas de numerosos autores, propoñen o establecemento dun ciclo das políticas en diferentes etapas, e un enfoque da análise das políticas na que se asumen as achegas das anteriores xeracións de especialistas na materia.

Así, o modelo a utilizar fornécese da concepción de que a análise de políticas públicas é o estudo da acción dos poderes públicos no seo da sociedade, respondendo ás dinámicas da mesma, de tal xeito que as políticas reflicten a distribución do poder na estrutura social e, polo tanto, a análise estuda ó fin e ó cabo, esta distribución do poder, salientando o enfoque politolóxico.

Ademais, neste modelo intégrase o neo-institucionalismo do que xa se falou ó longo do documento como enfoque que, non só recoñece a autonomía institucional á hora de participar no proceso das políticas públicas, senón que as determina dun xeito clave mediante aspectos como a cultura organizativa, os valores, as rutinas e o *path-dependence*, elementos estes que inciden nas relacións causa-efecto inherentes á teoría do cambio subxacente a toda política pública, e que modifican o comportamento dos actores en función do marco institucional no que se sitúan condicionando, polo tanto, a propia política pública en tódalas fases do seu ciclo.

Así, para o desenvolvemento deste apartado, tomarase como referencia o modelo de análise de políticas públicas de Subirats e outros (2008), estudándoo, afondando nel e incorporando achegas doutros autores que son salientables para a investigación, de tal xeito que o marco conceptual a utilizar fique completo, claro e integral.

Subirats e outros (2008) citan a autores como Muller (1990) ou Meny e Thoenig (1992) ó asumir que as políticas públicas constitúen unha resposta a un problema público que reflicte un problema social cambiante, artellado a través de mediadores para debaterse no proceso democrático de toma de decisións. Polo tanto, elementos como as interaccións, as alianzas e os conflitos entre os actores participantes nun marco institucional específico son básicos para resolver un determinado problema colectivo, se ben é preciso ter en conta que estes actores interactúan dentro dun pluralismo de carácter limitado no que o Estado non responde de xeito igualitario e automático ás demandas sociais. Deste xeito, o obxecto da análise de políticas públicas é o estudo do poder político na resolución dos devanditos problemas colectivos.

3.4.3.1 As etapas do modelo de análise.

Subirats e outros (2008) retoman a idea do ciclo en fases das políticas públicas a partir de Parsons (1995) que computa un total de sete fases: (Re) Xurdimento dun problema; percepción dos problemas privados e públicos; inclusión na axenda gobernamental; formulación de alternativas; decisión e adopción dun programa lexislativo; implementación dos plans de acción; e avaliación dos efectos da política para volver comezar co rexurdimento do problema, completando así o ciclo e o feed-back existente entre a avaliación e o rexurdimento do problema. Este ciclo de fases, como xa se ten comentado, é unha ferramenta de carácter analítico sobre a que Subirats e outros (2008:44) citan a Muller (1990:33) ó afirmar que *"la representación secuencial de las políticas no debe utilizarse de forma mecánica. Deberán más bien imaginarse las políticas públicas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar sentido"*.

Así, Subirats e outros (2008) recollen a Jones (1970) e Meny e Thoenig (1992) para contemplaren inicialmente un modelo de cinco fases no ciclo das políticas[46]:

- **Fase de xurdimento e percepción.** Os autores seguen a Jones (1970) ó afirmar que unha determinada situación produce unha necesidade colectiva, carencia ou insatisfacción identificable directamente ou mediante elementos que exteriorizan esta situación e perante a cal se procura solución, de tal xeito que o problema é entendido como a diferenza entre a situación actual e a situación desexable e, polo tanto o problema é unha construción social.
- **Fase de incorporación á axenda política.** Toma en conta por parte dos actores decisivos do sistema político-administrativo do problema entre as múltiples demandas, o cal supón un proceso de *peneira* entre os diferentes problemas presentados no que teñen especial relevancia os actores e os recursos mobilizados.
- **Fase de formulación da política.** Definición do modelo causal por parte dos actores públicos no que os actores sociais tratan de influír para formular o programa de actuación que supón a selección de obxectivos, instrumentos e procesos para a resolución efectiva do problema.
- **Fase de implementación.** Execución das medidas adoptadas e adaptación do programa de accións formulado da política a situacións concretas para a produción de resultados.
- **Fase de avaliación.** Determinación dos resultados e efectos en termos de trocos de conduta dos grupos obxectivo e en termos de grao de resolución do problema.

A pesar de que o modelo non contempla a fase de terminación ou remate, xa mencionada ó longo da investigación, é preciso referirse brevemente a esta derradeira fase pero que ten un especial interese para a resposta das preguntas da investigación.

[46] Tamén son salientables, por exemplo, e seguindo a Grau e Mateos (2002) as 7 fases de Laswell: intelixencia, promoción, prescrición, invocación, aplicación, terminación e recapitulación; en tanto que Aguilar Villanueva (2000d) tamén menciona as 9 etapas de Hogwood e Gunn (1984): Decidir sobre que decidir, decidir como decidir (ou filtración da cuestión), definición da cuestión, prognóstico, determinación de obxectivos e prioridades, análise de opcións, implementación monitoreo e control da política, avaliación e revisión, mantemento/substitución ou terminación da política; ou Anderson (1984) coas fases de: identificación do problema e formalización da axenda, adopción, implementación e avaliación.

Así, para Gelambí Torrell (2006), a presenza dunha terminación absoluta dunha política publica é algo difícil de atopar debido á capacidade de subsistencia e de resistencia da mesma, capacidades estas que veñen determinadas polos comportamentos dos autores e, sobre todo naqueles casos nos que a política pública leva aparellada a creación ou potenciación de organizacións, polo nacemento de burocracias públicas cuxo comportamento (cando non a súa existencia) depende da vixencia da propia política.

Esta concepción do *remate* dunha política pública é matizada por Kaufmann (1976), citado en Gelambí Torrell (2006:201) ó afirmar que unicamente o 15% dos organismos públicos desaparecen, o que dá idea de certa "*inmortalidad"* das organizacións públicas. Así, Galambí Torrel (20006:202) afirma que é preciso ampliar a idea do *remate* incluíndo os elementos de feed-back propios do proceso de análise que se levan comentado e facendo fincapé en que (I) a fin dunha política pública é un paso relacionado coa oportunidade política, máis ca coa "*elegancia evaluativa"*; e (II) "*es mejor dirigir los esfuerzos de terminación a programas individuales y no intentar la terminación de toda una política o de toda una institución, porque cuanto más concreto sea nuestro objetivo de estudio más fácil será entender sus itneracciones y causalidades y actuar sobre ellas"*.

Neste sentido, Gelambí Torrell (2006) recolle a Hogwood e Peters (1983) para resumir os catro tipos de cambios propios do intre final dunha política pública coas súas principais características:

Táboa 5: Características dos tipos de cambios do final dunha política pública.

Presenza de	Innovación da política	Sucesión da política	Mantemento da política	Remate da política
Intención	Intencional	Intencional	Non intencional	Intencional
Efectos sobre a organización	Non existe organización	Unha organización afectada polo cambio	Adaptación da organización	Posible desaparición
Efectos sobre a lexislación	Non existen leis	Leis afectadas polo cambio	Non hai modificacións	Revogación da normativa
Efectos sobre o gasto	Non existe gasto previo	Gastos afectados polo cambio	Non hai modificacións	Desaparición dos gastos

Fonte: Elaboración propia a partir de Gelambí Torrell (2006:203).

Por innovación enténdese a intervención da autoridade nun área nova de intervención, é dicir, estaríase a tratar dunha decisión non incremental na creación dunha política pública diferente que comportaría unha (I) intención clara; (II) efectos organizativos sobre a estrutura anterior ó comportar a creación de novas organizacións ou departamentos especializados para tratar a nova política pública; (III) efectos lexislativos xa que non existiría normativa propia previamente destinada á política pública; e (IV) efectos orzamentarios ó ser preciso a dotación de recursos económicos para a nova política. Así, este proceso de innovación enfía directamente coas primeiras fases do ciclo de políticas públicas analizado, rematando cun enfoque previo da política e dando paso a outro completamente diferente cun impacto en

termos organizativos, lexislativos e orzamentarios cuantitativa e cualitativamente diferente do previo.

A sucesión da política comporta a substitución ou reemprazo das políticas, programas ou organismos existentes por outros dirixidos ós mesmos grupos e con obxectivos semellantes. Segundo Gelambí Torrell (2006:204) "*El cambio que se experimenta no implica ninguna permutación sustancial, sino que se puede afirmar la continuación de la política existente. La sucesión es, consecuentemente, una vía para introducir cambios en las políticas contemporáneas que permite mantener su significado y objetivos originarios"*, ó introducir axustes que comportan o seu mantemento e pervivencia no tempo. Así, a sucesión é (I) intencional; (II) afecta á organización que previamente se encargaba da política; (III) ten efectos lexislativos sobre a política; e (IV) ten efectos orzamentarios aínda que como se indica, poden ser meramente incrementais e limitados.

Gelambí Torrell (2006:204-209) retoma a Hogwood e Peters (1983) ó estudar a tipoloxía de sucesión política onde que se inclúe a (I) *sucesión lineal* na que "*se realiza unha sustitución directa de una política, programa o organización por outra (…) En esta tipología se finaliza totalmente una política o programa existente y se establece un nuevo programa que responde a los mismos objetivos, o un nuevo programa que busca algunos objetivos distintos pero dentro de la misma área política de actuación"*; (II) a *sucesión por consolidación* na que un novo programa ou organización xunta e consolida diferentes programas espallados en diferentes departamentos ou organizacións con obxectivos semellantes ós previos; (III) *a sucesión por desintegración* na que, a diferenza da anterior, un programa ou organización vese espallada en diferentes programas ou organizacións; e (IV) *a sucesión non lineal* na que "*se trata de la aparición de un nuevo programa que de alguna manera mantiene una estrecha relación con el viejo al que sucede, pero presenta variaciones significativas respeto a los objetivos políticos perseguidos, a las características de los programas y/o a la organización institucional precedente"*.

Para Gelambí Torrel (2006:207) o mantemento da política prodúcese cando esta continúa con modificacións mínimas que non inciden nos obxectivos ou na filosofía, adaptando a política para garantir a súa continuidade no tempo, de tal xeito que "*Cuando no se produce ni la terminación, ni la sucesión de una política se puede asegurar que la política continúa existiendo"* a consecuencia de: (I) a inercia, co que isto supón en termos de ausencia de análise de custos e beneficios ou alternativas, e sinxelamente poderá vir derivada da ausencia de alternativas reais dentro da política de referencia; (II) unha decisión explícita froito dunha avaliación co que isto supón en termos de lexitimidade da política; (III) un remate errado derivado da existencia de erros no proceso de remate da política que supoñan a pervivenza da mesma; e (IV) unha sucesión política errada, de tal xeito que *"si el intento de reemplazar una política por otra no funciona, la consecuencia será la continuidad de la política previamente existente"*.

Finalmente, por remate da política enténdese o abandono dun programa ou desaparición dun organismo público de xeito (I) intencional; (II) que comporta efectos sobre a organización previa a través da modificación e incluso desaparición da/das organización/s que se encargaban da xestión da política; (III) o que supón unha modificación lexislativa; e (IV) tamén comporta modificacións orzamentarias.

Segundo Gelambí Torrell (2006:207-209), este remate pode vir dun xeito brusco intencionalmente procurado, ou por un proceso de *agonía* tamén denominado

"*decrementalismo"* que tamén é intencional, pero que pode derivar "*con mucha más probabilidad, de un proceso de recensión económica o de cambio contextual, que produce una reducción progresiva de los recursos o de la oportunidad política"*. De tódolos xeitos, este remate completo é pouco usual, sendo moito máis usual "*encontrarse dentro de un proceso de sucesión o con una terminación parcial"*, sendo considerado este *remate parcial* como unha tipoloxía de sucesión que:

> … se caracterizará por combinar cambios cuantitativos con cambios cualitatativos en la política o programa. Su presencia puede ser consecuencia de un proceso fallido de terminación de una política, de la misma manera que podría ser una medida deliberadamente elaborada de sucesión de la política existente. La terminación parcial también puede ser el resultado de un intento por parte de un nivel de gobierno de reducir el número de recursos entregados a otro, normalmente, un nivel o área más pequeña (Gelambí Torrel, 2006:208-209).

Ademais, é preciso indicar que o remate da política afecta tamén á función pública, á institución ou organismo responsable da mesma, á política pública de referencia ou ós programas que compoñen esta política pública. Neste sentido, o remate funcional caracterízase por entender que a función pública da política xa non existe, aspecto este que Gelambí Torrell (2006:209-211) indica que é case imposible de que se dea ó supoñer elevados custos políticos para os actores que o apoien.

O remate organizacional dáse cando os trocos afectan á traxectoria vital dunha organización pública, aspecto este que se ben é máis concreto e pode supor menos custos políticos có feito do troco substancial de definición do problema público anteriormente indicado, os custos relativos á eliminación dunha organización pública son tamén elevados, caracterizándose estas organizacións pola súa capacidade de resistencia, de tal xeito que é habitual que estas se adapten e continúen existindo "*a pesar de que se produzcan cambios sustanciales en aquello que estaba haciendo o en su propia estructura"* (Gelambí Torrel, 2006:210).

Para Gelambí Torrel, (2006: 210-2011) o remate político supón "*la finalización de las aproximaciones y estrategias elaboradas con el objetivo de resolver un problema concreto"*, elemento este que é máis usual cós dous tipos de remates anteriores, e que se pode concretar aínda máis no denominado remate programático que supón a referencia á eliminación ou reestruturación substantiva das medidas específicas que conforman a política, xeito de remate que se considera máis doada de implementar dentro do concepto de remate, aínda que "*la forma más sencilla de terminar con un programa es mediante su sucesión, es decir, mediante la iniciación de un programa alternativo que sustituya al que se termina".*

Voltando ó modelo de análise das políticas públicas de Subirats e outros (2008), os autores asumen que un dos activos da visión cíclica e en fases da política é a posibilidade de observar a presenza de *filtros* entre as diferentes fases. Estes filtros son situados nas fases de percepción dos problemas que se incorporan á axenda política, na fase de formulación da política, na fase de implementación e na fase de avaliación, de tal xeito que a existencia deste sistema de peneiras fai que se poida imaxinar graficamente o ciclo das políticas públicas en forma de *funil*.

Neste sentido, entre as virtudes do sistema de fases atópase a consideración de círculos de retroalimentación ó longo de todo o proceso, así como a posibilidade de analizar a evolución de diferentes aspectos ó longo de tódalas fases, como poden ser por exemplo os actores e os seus recursos. Con todo, Subirats e outros (2008), seguindo a Jenkins-Smith-Sabatier (1993),

tamén asumen a existencia de límites do modelo das fases xa que esta perspectiva pode inducir erros, por exemplo, de carácter cronolóxico xa que as fases non teñen unha lóxica temporal secuencial. Ademais, pode conducir á construción analítica falsa de vínculos entre fases cando non se corresponde coa realidade (Grau e Mateos, 2002); e ten unha concepción de partida *top-down* que privilexia a acción estatal en tanto que non outorga toda a importancia ó modelo *bottom-up* ou ó feito de que, como foi analizado en March e Olsen, existe a posibilidade de que *solucións procuren problema*; en tanto que outro dos límites é a dificultade á hora de estudar ciclos simultáneos ou incompletos.

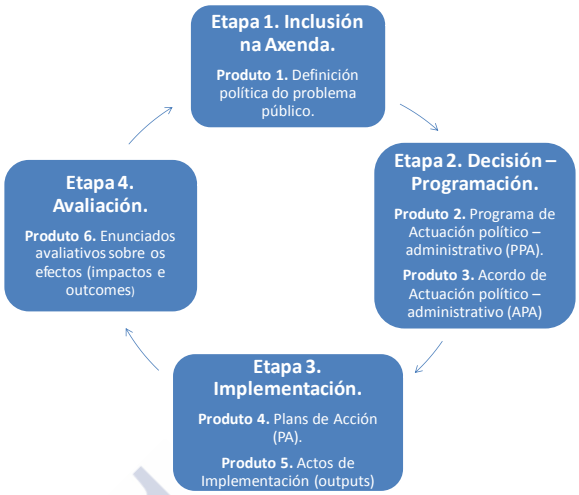
Para Grau e Mateos (2002) as fases non engaden comprensión sobre as razóns para a existencia de políticas inalterables a pesar dos trocos no entorno, e non amosan explicacións sobre causas e consecuencias, servindo para entende-lo funcionamento dos sistemas políticos nos seus ámbitos de elaboración e definición de políticas públicas (policy making). En todo caso, Grau e Mateos (2002) tamén afirman que o modelo de fases das políticas contén un consenso xeneralizado entre os autores en que non é unha teoría que explique cuestións de fondo nas políticas públicas, pero é útil para xerar conceptos analíticos, promovendo traballos de investigación que se basean en perspectivas analíticas de maior potencialidade teórica.

Asumindo as limitacións existentes, o modelo en fases é unha ferramenta analítica de referencia na literatura da análise de políticas públicas, salientando os autores que se asenta nos alicerces fundamentais das políticas públicas, é dicir, os actores, os seus recursos e o marco institucional no que interactúan, de tal xeito que interpretan unha política pública como "*un conjunto de decisiones y acciones que resultan de interacciones repetidas entre actores públicos y privados cuyas conductas se ven influenciadas por los recursos de los que disponen y por las reglas institucionales generales (concernientes al funcionamiento global del sistema político) y específicas (propias del ámbito de intervención en cuestión)* (Subirats e outros 2008:115).

Neste sentido, o modelo de análise de políticas presentado polos autores supón que a variable dependente da análise serán os fenómenos sociais a explicar, é dicir, o alcance e contido dos diferentes produtos das políticas públicas; en tanto que as variables independentes serán os fenómenos sociais explicativos, é dicir, os actores e o seu comportamento que dependen directamente dos recursos cos que conten os devanditos actores e do contexto institucional no que interactúen.

Deste xeito, e fincados os alicerces do modelo de análise de políticas, os autores modifican as diferentes fases do ciclo que se foron observando con anterioridade, asumindo que este ciclo secuencial está composto por catro etapas principais e seis produtos intermedios distribuídos polas etapas correspondentes. Así, o ciclo da política pública pódese representar graficamente como segue:

Imaxe 3: Elementos clave no modelo de análise de políticas públicas



Fonte: Elaboración propia a partir de Subirats e outros (2008)

A **primeira etapa, ou fase de inclusión na axenda** corresponde ás fases anteriormente indicadas noutros autores de xurdimento e percepción do problema, e a de incorporación propiamente dita á axenda política, comprendendo como o seu produto a **definición política do problema público,** que supón a decisión de emprender unha intervención pública, así como a delimitación dos marcos ou *frames* dende os que se parte á hora de interpreta-lo problema, a delimitación do *perímetro* do problema, e a identificación por parte dos actores das causas do devandito problema e das formas de intervención previstas.

No referente á **segunda etapa, ou fase de Decisión-Programación**, esta inclúe basicamente a anteriormente mencionada fase de formulación da política, comprendendo como produtos ó **programa de actuación político – administrativo (PPA)** que inclúe tódalas decisións lexislativas ou regulamentarias dos actores públicos necesarias para a implementación da política, e o **acordo de actuación político – administrativo (APA)** que fixa as competencias, responsabilidades e principais recursos dos actores públicos para a implementación do programa de actuación político administrativo.

A **terceira etapa, ou fase de implementación**, que supón a execución das medidas deseñadas, contén como produtos a **definición dos plans de acción** polos que se establecen as prioridades de implementación; e os **actos de implementación** propiamente ditos, entendidos como outputs ou resultados, que inclúen tódalas actividades e decisións administrativas de aplicación, incluíndo tamén as posibles decisións dos tribunais perante a posibilidade de interposición de recursos.

A **cuarta etapa, ou fase de avaliación** contén como produto **os enunciados avaliativos sobre os efectos das políticas** que pretenden evidenciar os trocos de comportamento dos grupos-obxectivo (os impactos) e os efectos inducidos nos beneficiarios finais (os outcomes), e que pode permitir valorar científica e politicamente a pertinencia, eficacia e eficiencia da política deseñada e das medidas implementadas.

É preciso indicar que a interacción dos actores é constante, polo que os diferentes produtos e o seu contido son resultado directo desta interacción e das capacidades de cada

actor para mobilizar recursos. Neste sentido, é preciso indicar que tódolos produtos responden simultaneamente ó punto de vista substantivo, incidindo en como resolve-lo problema público de referencia, e ó punto de vista institucional, incidindo nos actores, regras e recursos mobilizados para a solución do problema. Así, o contido substantivo e institucional dos diferentes produtos dunha etapa da política incide directamente sobre o contido das etapas subseguintes, e este contido é influído polo marco institucional, polos recursos mobilizados polos actores e polos propios actores, nunha relación que evoluciona ó longo de todo o ciclo da política. Este argumento é defendido por Subirats e outros (2008:118) aludindo ó seu *Postulado nº1* no que afirman que *"los resultados sustantivos e institucionales de una etapa de una política pública (por ejemplo, la programación) tienen una influencia directa sobre el contenido de las etapas subsiguientes (por ejemplo, la implementación).*

Esta visión evolutiva das políticas está directamente relacionada co papel clave dos actores nas mesmas, sempre dende unha óptica de pluralismo limitado, de tal xeito que son estes, en función da capacidade de mobilización de recursos coa que conten, os que determinarán en base ás súas interaccións o contido dos diferentes produtos e, polo tanto, da política pública en si mesma. Esta óptica sobre a que se incidirá ó longo de toda a investigación é recollida especificamente polos autores no seu *Postulado nº2* que afirma que *"los actores involucrados en una política pública pueden, en cada una de las etapas, servirse de las reglas institucionales vigentes y de los recursos que aún no se explotaran para tratar de influir el contido de la etapa en cuestión"* (Subirats e outros , 2008:119).

Este rol fundamental dos actores ten o seu corolario, sobre todo, nas etapas de *inclusión na axenda* e de *programación*, xa que estas son básicas para as posteriores, é dicir, para as de implementación e avaliación nas que, en función de como *xogaran* os actores, estarán mellor ou peor situados de cara a influír ou determinar abertamente o contido da política en cuestión tanto no ámbito substantivo (lembremos, o contido en si da política de cara a resolve-lo problema), como no ámbito institucional (referente ás regras, recursos… a utilizar na política).

Así, este segundo postulado leva a considerar a política dun xeito non lineal, automático nin determinista, existindo autonomía e posibilidade de influencia constante dos actores sobre as diferentes fases da política, o que supón a representación en termos de políticas públicas da complexidade social ó longo do proceso, de tal xeito que as interaccións entre os actores son elementos centrais, de carácter dinámico e diacrónico no tempo, comportando un importante grao de imprevisibilidade nos resultados dos produtos.

O modelo de análise proposto permite catro grandes cuestións:

- **A concreción do contido substantivo da política pública.** O modelo permítelle ó analista contrastar a concreción ó longo das diferentes etapas da política do contido da acción pública, de tal xeito que os elementos básicos marcados nas fases iniciais se vaian concretando ó longo da política ata se converteren en actos implementables e, polo tanto, avaliables. Neste sentido, a *coherencia substantiva* considérase unha condición *sine qua non* para a eficacia das políticas e incluso para a existencia das mesmas, aínda que os propios autores indican que esta coherencia ás veces é complicada de atopar ó se produciren desprazamentos nas etapas con respecto á definición inicial do problema.

- **A consolidación do *espazo dunha política pública.*** O modelo permite observar como longo do proceso se van consolidando os actores presentes na primeira fase (de carácter máis difuso ó se proceder á incorporación de novos actores e saída dalgúns deles), de tal xeito que se poida constatar o espazo conformado pola rede de actores presentes na política.
- **A consolidación do capital institucional.** O modelo permite identificar o capital institucional integrado polas regras constitucionais, as normas que rexen as organizacións administrativas do sistema político e, sobre todo, as normas formais e informais que se dan os actores implicados na política pública e que, ó mesmo tempo que se produce a consolidación do espazo da política, tamén se ve consolidado favorecendo e véndose favorecido pola estabilidade na política.
- **A explotación do abano de recursos.** O modelo permite estudar o uso que os diferentes actores dan ós recursos cos que contan, a variación dos recursos ó longo da política, e a variación e combinacións no uso dos diferentes recursos ó longo do proceso, así como os intercambios de recursos que se dan entre os actores nos procesos de negociación froito da interacción entre os actores.

A continuación, procederase á definición e aproximación ós elementos fundamentais e ás etapas do ciclo das políticas propias do modelo a aplicar na investigación.

3.4.3.2 Os elementos básicos: Os actores.

A concepción das políticas públicas subxacente ó modelo de análise amosa que as políticas públicas se basean, producen e concretan a raíz das interaccións que teñen lugar entre os diferentes actores. Así, segundo Dente (1988) citado por Font (1999), os actores son suxeitos individuais ou colectivos[47] que participan nun proceso decisorio e que presentan unha homoxeneidade interna ó longo de todo o proceso, sendo identificables en función dos seus obxectivos ou posicións con respecto ó problema central, así como polos beneficios que

[47] É preciso referirse ás afirmacións sobre os actores colectivos presentes en Dente e Subirats (2014:76 – 77)**.** Estes defínenos como **"***Un conjunto de sujetos puede considerarse un actor colectivo si los mecanismos de interacción entre los individuos que lo componen tienen una estabilidad y una fuerza suficientes como para asegurar que quienquiera que hable en su nombre representa efectivamente los intereses y objetivos de la unidad superior y no exclusivamente los suyos",* de tal xeito que as organizacións públicas ou privadas son actores se teñen unha coherencia interna suficiente e se teñen control colectivo dos seus recursos (March e Olsen, 1989).
Ademais, Dente e Subirats (2014:76 – 77) enfatizan as súas explicacións ó aludir ós gobernos de coalición onde, seguindo a Sharpf (1997) "*las ventajas a largo plazo de participar en una coalición pueden facilitar los acuerdos y, por consiguiente, introducir de modo indirecto un control colectivo sobre los recursos. Pero es más prudente considerar actores, en el análisis de las decisiones, tanto en clave descriptiva como en clave predictiva, a cada miembro de la misma coalición. De este modo se facilita la posibilidad de comprender bajo que condiciones cada uno de los miembros de la coalición podrá ser inducido a abandonar la misma".*
Neste sentido, ademais de recoñecer que os actores colectivos teñen preferencias diferentes ás dos individuos que os compoñen, tamén recoñecen que existen ocasións nas que os individuos se afastan dos roles asignados e actúan con motivacións diferentes ás organizacións que representan. En todo caso, o actor colectivo (I) é recoñecible polo interese propio e específico e están claras a condicións para a súa autonomía, supervivencia e desenvolvemento; (II) conta con regras formais ou informais que teñen que cumprir os que actúan en nome deste actor colectivo; e (III) existe un grao de identidade colectivo compartida internamente e comunicada externamente, que facilita a definición das preferencias do actor colectivo que interactúa na política.

agardan da acción. Segundo Parsons, mencionado en Subirats e outros (2008:52), para analizar unha acción social é preciso chegar ata a unidade mínima que revista sentido, ou *"uni-act"*, polo que aplicado este concepto á idea de actor, o acto elemental debe ser levado a cabo por un actor na procura intencional dun obxectivo dentro dun campo social considerado pertinente para a análise onde ten certa marxe de manobra (zonas de incerteza do campo social, segundo a expresión de Crozier (1965) recollida por Subirats e outros (2008:54)

O concepto de actor utilizado non supón que sexa racional, no sentido de racionalidade omnicomprehensiva xa tratado, senón que se considera racional no sentido da racionalidade limitada, en tanto que a este tipo de racionalidade limitada se lle une ó de *"racionalidad situada"* (Subirats e outros, 2008:55), xa que as motivacións dun actor son múltiples ó dependeren da biografía do individuo ou do grupo social, así como de cada situación concreta que xera límites e oportunidades de elección.

Pola súa banda, Crozier e Friedberg (1977), mencionados en Subirats e outros (2008:55-57) establecen que o perfil dun actor dunha política pública:

- Conta cunha escasa definición previa de obxectivos, tendo tendencia ó troco unha vez iniciado o ciclo da política.
- Leva a cabo accións que poden semellar erráticas, adaptando a súa interpretación das situacións de modo subxectivo, pero este comportamento sempre ten un sentido xa que o adaptan para poderen participar no proceso da política e, polo tanto, seren recoñecidos socialmente polos outros actores.
- Conta cun "*instinto estratéxico"* xa que pondera as ganancias a curto prazo e os beneficios a longo prazo para determinar así a estratexia de acción nas diferentes fases da política, sendo este instinto o que controla as accións ofensivas para aproveitar oportunidades e mellorar as súas posicións incidindo directamente sobre o contido substantivo da política, ou as accións defensivas para manter as súas posicións actuando sobre o contido institucional da política.

Neste sentido, é preciso aludir á *policy community ou policy network* como construción analítica que inclúe a tódolos actores que toman decisións sobre o uso dos recursos comúns con respecto a un problema, mantendo unha serie de limitacións ou compromisos comúns, partindo dunha intercumunicación e información mutua suficiente. Así, tal e como indica Subirats (1992) citando a Dente (1985), a *policy network* é un entramado de actores institucionais e sociais que fan fronte a unha tarefa ou programa de actuación específico, influenciando a súa estrutura e intraccións no seu rendemento e, polo tanto, na calidade de política, de tal xeito que en contornas fragmentadas é preciso deseñar estratexias que prevean a necesidade de negociación e acordo, ou da neutralización das diferentes instancias organizativas afectadas,

Esta idea de *policy community ou policy network* - que Meny e Thoenig (1992:70-71) tratan como sinónimos de *issue network,* se ben Gomà e Subirats (1998:27) afirman que esta última conta con relacións entre os actores, dependencias e conexións máis febles; xorde en Heclo e Wildawsky (1974) como grupo constitutivo e o modo de relacións no seo dunha determinada política dada, estando inicialmente conformada polos funcionarios e as

organizacións privadas afectadas polos mesmos problemas, que comparten opinións achegadas – *o referente común* de Jabert e Muller (1988) [48] – e que actúan de concerto.

Así, este concepto de *issue network* ou *policy community* é máis aberto cós *iron triangles* que, segundo Heclo (1978) citado por Meny e Thoenig (1992:70-72), representan á coalición pechada composta por un servizo administrativo, un grupo de interese sectorial e unha comisión do Parlamento ou Cámara representativa do país correspondente. Os *issue*, a diferenza dos *triangles*, enmarcan un grupo máis extenso dentro do que moi poucos actores son previsibles no seu comportamento, o que leva ós *issue* a contar cunha homoxeneidade e cohesión limitadas debido á mobilización de grupos con valores cambiantes (e comportamento non predicible), o que supón dispoñer dun poder máis parcelario e, polo tanto, unha capacidade reducida de *peche* na toma das decisións, tal e como indican Meny e Thoenig (1992:71) seguindo a Jordan (1981).

Incidindo no concepto *issue network*, Aguilar Villanueva (2000d:47-49) cita a Heclo (1978) afirmando que están integradas por expertos que actúan na sociedade e no goberno, con coñecemento, comunicación e entendemento mutuo, de tal xeito que estruturan as cuestións con marcos semellantes, avogando por esquemas compartidos de solucións de problemas. Estas *issue* son determinantes na formulación do problema ó contaren con actores de prestixio profesional e definiren o problema, ofreceren información, construíren opcións, escolleren instrumentos, estableceren criterios e determinaren índices de rendemento das accións deseñadas.

Aguilar Villanueva (2000d) recolle a Heclo (1978:103-4) que afirma que:

> Los triángulos de hierro y los subgobiernos sugieren la idea de un conjunto estable de participantes unidos por su afán de controlar cerradamente los programas públicos que son de su interés económico. Las redes de cuestiones son casi que enteramente su opuesto. Los participantes entran y salen constantemente de la red. No son grupos cohesionados por su deseo de dominio sobre un programa y tampoco hay alguien que controle enteramente las políticas y las súas cuestiones. Calquier interés material directo suele ser secundario con respecto a su involucramiento intelectual o emocional en la cuestión. Para los miembros de la red su interés está en el significado de la cuestión, a diferencia de los modelos políticos y económicos estándares que afirman que los intereses definen la posición sobre las cuestiones. En la red pueden estar presentes grupos de interés poderosísimos, pero también individuos dentro y fuera del gobierno que tienen la reputación de conecedores del tema. Algunas profesiones pueden ser dominantes, pero los verdaderos expertos son los especialistas experimentados en cuestiones específicas (es dicir, muy ben informados sobre lo que verdaderamente cuenta en un particular debate de política), independientemente de cual sea su formación profesional. Los integrantes de la red, no solo son técnicos que se conocen entre si precisamente por su conocimiento de la cuestión. Los que ascienden a posiciones de liderazgo son "políticos de políticas", expertos en usar expertos, los proveedores del conocimiento que necesita un mundo hambriento de decisiones correctas. (Aguilar Villanueva, 2000d:48-49)

Aguilar Villanueva (2000d:49-50) contrapón o *issue* ó *Policy Subsystem*, facendo fincapé en que o sistema político concrétase en variedade de subsistemas de políticas nos que os diferentes grupos de interese concentran a súa capacidade. Neste caso, o papel dos grupos de interese é o de determinar as cuestións que entran nun *Policy Subsystem* determinado, e o dos expertos é a actuación na definición da problemática e das respostas.

[48] Aspecto este xa mencionado no apartado correspondente ó neo-corporativismo. Véxase Meny e Thoenig (1992:70-71)

Así, os expertos están en función dos asuntos que os grupos de interese manexan e controlan, afirmando Milward e Wamsley (1984:15) citados por Aguilar Villanueva (2000d) que:

> Los subsistemas de políticas pertenecen a un sistema político mayor, pero no poseen en mayor o menor grado su autonomía con respecto al sistema. Atraviesan las divisiones convencionales del poder (legislativo, ejecutivo y xudicial) y los diferentes niveles de gobierno. La configuración del poder en los subsistemas es muy variada. Algunos subsistemas están bajo el dominio de uno o pocos actores muy poderosos; en otros el poder es difuso. Manifiestan poseer un orden normativa con símbolos, mitos, rituales y hasta léxicos singulares, que no hacen sino reflejar la realidad intersubjetiva de sus miembros y su acuerdo sobre lo que en su opinión es importante, deseable o correcto. Se integran con actores muy diversos: instituciones, organizaciones, grupos e individuos. Todos ellos articulados por el hecho de que comparten intereses importantes en una política particular. En el sistema político estadounidense son las burocracias gubernamentales de diferentes niveles, grupos de interés, comités y subcomités legislativos, individuos poderosos (Aguilar Villanueva, 2000d:49-50).

Dentro de cada *Policy network* é preciso identificar a *advocacy coalition* que, segundo Gomà e Subirats (1998) que citan a Sabatier (1991-1993), son as forzas que pretenden impulsar ou non o cambio en cada política, poñendo a énfase no proceso e interacción e non nas diferentes tipoloxías formais que non describen a complexidade das interaccións entre ideas, actores e escenarios institucionais[49].

Este concepto fai énfase na forza das ideas e as análises das percepcións, cadros de referencia ou sistemas de crenzas (*beliefs system)* dos actores, sendo "*en relación a esa imagen cognitiva, que los actores van a organizar su percepción del sistema, van a confrontar sus soluciones y van a definir sus propuestas de acción: llamaremos a ese conjunto de imágenes el referencial de una política"* tal e como citan Gomà e Subirats (1998:25) mencionando a Muller (1990).

Neste sentido, este marco referencial é básico para as preferencias dos actores e para as modalidades de interacción dos propios actores no seo de cada fase da política, aspecto este que reflicte a importancia das ideas no estudo do poder tal e como sosteñen Gomà e Subirats (1998) ó citar a Schaatschneider (1960) que afirma que:

> El conflicto político no es un debate académico en el cual los contrincantes coinciden previamente en la definición de los problemas a discutir. En la realidad, en cambio, la definición de las alternativas es el instrumento supremo do poder; raramente los antagonistas pueden coincidir sobre cuales son las cuestiones en juego, ya que en la definición se formula ya la cuestión del poder. Aquel que determina cual es la principal preocupación de la política gobierna en el país, porque la definición de las alternativas es la selección de los conflictos, y la selección de los conflictos atribuye poder. (Gomà e Subirats, 1998:26).

Así, e asumindo por completo a forza das ideas no poder, Gomà e Subirats (1998) recollen o concepto de *Epistemic Communities*, definido por Haas (1990) como o conxunto de profesionais ou técnicos que comparten uns mesmos criterios e incluso uns mesmos valores

[49] Neste sentido, é preciso facer referencia a que, dentro da perspectiva pluralista, como xa se observou estudando a Lindblom, a presenza de múltiples actores que defenden múltiples intereses provoca, de xeito natural, unha situación de contrapesos xeral relativa a todo o sistema que encamiña as políticas públicas, de tal xeito que Dye (1992:26 e ss) citando a Latham (1956) indica que "*What may be called public policy is actually the equilibrium reached in the group struggle at any given moment, and it represents a balance which the contending factions or groups constantly strive to tip in their favor. The legislature referees the group struggle, ratifies the victories of the successful coalition, and records the terms of the surrenders, compromises and conquests in the form of statutes"*.

perante dilemas ou conflitos sociais, de tal xeito que cren no que defenden e traballan para influíren nas políticas concretas.

Esta serie de conceptos é válida para estudar o *espazo dunha política*, entendido este como o marco máis ou menos estruturado, formalizado e poboado por actores públicos que interactúan con diferentes graos de intensidade con actores non públicos, posibilitando estratexias de acción alternativas, segundo afirman Subirats e outros (2008:57), de tal xeito que este espazo está constituído por actores e por interaccións, elementos ámbolos dous presentes dentro dos conceptos de *policy community, policy network, issue network, policy subsystem ou epistemic community*, se ben con diferenzas entre as modalidades de interacción e os actores incluídos, tal e como se comentou con anterioridade. Así, os actores conforman unha rede complexa de interaccións (con posibilidade de contar con problemas de carácter vertical e horizontal en función dos niveis gobernamentais dos que se estea a falar) a manter nos denominados *espazos de interacción*, nos que os diferentes actores cos seus respectivos intereses comparten os mesmos temas de debate en relación ó problema formulado.

É importante salientar que os trocos nos actores presentes na *policy network* comportan consecuencias como pode ser un troco radical na percepción do problema, en tanto que estes trocos poden estar causados por factores como a forte oposición dalgúns dos propios actores á presenza doutros, de tal xeito que pode existir a saída de actores dunha rede e, polo tanto, a posibilidade de creación de novas redes de políticas con diferentes enfoques onde os actores expulsados poidan contar con maiores medios.

Así, recompilando, é posible afirmar que, os actores son aqueles que levan a cabo accións relevantes referidas a unha política pública (Subirats e Dente, 2014), en tanto que tamén é preciso referirse ós interesados, implicados ou *stakeholders* como relevantes xa que as súas actuacións teñen consecuencias para os actores. Con todo, os actores van alén dos definidos nas normas legais vixentes nas políticas públicas, sendo preciso salientar que (I) a actividade de actores non previstos legalmente é un enriquecemento da *policy*; (II) o deber de intervención da administración nunha política pública, de estar previsto por lei, non quere dicir que interveña efectivamente ou que sexa relevante. Para os autores esta crenza supón un "***constitucionalismo metodolóxico"*** que é a suposición de que os textos legais son a descrición precisa de como se desenvolven os procesos das políticas públicas, en tanto que a realidade presente na análise e reconstrución destes supón un "***constitucionalismo empírico"***; e (III) como xa se ten comentado con anterioridade, a non actividade pode ser unha acción consciente, adoptada por un actor consciente, aínda que tamén pode ser explicada por razóns de ignorancia.

Os actores das políticas públicas poden ser de carácter público e privado, sendo o seu carácter público algo habitual dentro das redes de políticas, xa que as políticas públicas son actividades maiormente desenvolvidas por actores públicos. Neste sentido, pódese acudir ós xa citados Meny e Thoenig (1992:92) cando analizan o concepto de autoridade pública dende un punto de vista de carácter xurídico (unha autoridade pública exerce funcións de goberno sobre administrados e territorios, sendo depositaria da lexitimidade estatal e estando dotada de potestades públicas), e dende un punto de vista económico (organización que concede e administra bens colectivos), identificando ó final autoridade pública como o organismo que administra un ben colectivo e que dispoña de procedementos de opcións, que posúa autoridade propia e que actúe por medio dun aparato organizado.

Esta distinción é precisa xa que os actores públicos poden ser tanto administración pública, como o que denominan Subirats e outros (2008:59-62) *administración paraestatal*, entre a que figuran as organizacións de economía mixta ou privada (sociedades públicas), organizacións privadas tales como caixas de aforros ou empresas públicas sempre que estean baixo o control de actores político-administrativos, ou organización sociais tales como fundacións ou entidades sen ánimo de lucro dependentes de organizacións públicas. Segundo os autores, o elemento definitorio para o concepto de actor público é o control gobernamental, existindo a posibilidade de que estes actores creen novas "*para-estruturas"* para ceibarse así dun marco institucional considerado como demasiado *estreito* e poder colaborar mellor cos actores privados das políticas públicas.

No tocante ós actores privados, o concepto básico é que as súas accións nas redes de políticas públicas non están baixo o control gobernamental, podendo ser clasificados inicialmente en función da súa actitude sobre as intervencións estatais. Así, existen actores *pro-control estatal*, que son aqueles que defenden reforza-las intervencións estatais en beneficio dos actores que padecen os efectos negativos do problema público ó que se dirixe a política pública; en tanto que tamén existen os actores defensores do *auto-control*, que son os actores que temen que a actuación estatal limite a súa liberdade de acción e dane os seus intereses como actor. Ademais desta distribución inicial dos actores privados, Subirats e outros (2008:63-65) propoñen a seguinte:

- **Grupos obxectivo.** Son as persoas ou organizacións cuxa conduta se considera politicamente como a causa directa ou indirecta do problema colectivo que a política pública tenta resolver. As decisións ou accións dos grupos obxectivo son o destinatario final dunha intervención pública.
- **Beneficiarios finais.** Son as persoas ou organizacións ós que o problema colectivo afecta directamente, sufrindo os seus efectos negativos. Son os que se benefician da modificación do comportamento dos grupos obxectivo.
- **Grupos de terceiros.** Persoas ou organizacións que, sen que a política pública lles estea directamente destinada, ven como a súa situación pode modificarse de xeito máis ou menos permanente, de tal xeito que se estes se ven afectados positivamente poden ser considerados *beneficiarios*, en tanto que se se ven afectados negativamente son considerados *afectados* ou *prexudicados.*

Neste sentido, para os autores, o *triángulo base* dunha política pública está composto polas autoridades político-administrativa (actores públicos), os grupos obxectivo e os beneficiarios finais como actores privados, localizándose os restantes actores privados como grupos de terceiros na periferia do triángulo. Así, este esquema representa os actores da política pública entendida como unha *"construcción teórica, ya que implica una representación a priori de las medidas a implementar, de la conducta de los actores, del proceso a seguir y de los efectos que se van a producir en la sociedad"* segundo afirma Perret (1997) mencionado por Subirats e outros (2008:66).

Con todo, tamén é preciso referirse á clasificación dos diferentes tipos de actores do network decisional realizada por Dente e Subirats (2014:109-118) na que utilizan un criterio que relaciona o actor co propósito de intervención, propósito este que define o estilo, a racionalidade e a lóxica da acción dos grupos de actores, que se resume na seguinte táboa:

Táboa 6: Tipos de actores, propósito de intervención, lóxica de acción e estilo decisional.

Tipo de actor	*Que son?*	*Propósito que guía a intervención*	*Lóxica de acción*	*Estilo decisional*
Actores políticos	Partidos políticos	Relación entre recursos mobilizados e a relevancia que pretenden acadar, prestando especial atención ós medios de comunicación e á opinión pública.	Elección de alternativas para mellorar a súa capacidade de amplia-lo consenso, identificado este coa capacidade para resolver problemas.	Enorme importancia da comunicación
Actores burocráticos	Traballadores públicos, funcionarios…	Basean a súa intervención na atribución de responsabilidades por parte das normas ou procedementos	Interpretación das normas, acatamento dos procedementos e responsabilidades definidas.	Presentación do contido da decisión final como non discrecional.
Representantes de intereses especiais	Empresas, asociacións, lobbys... Xorden cando a elección entre alternativas afecta ós seus intereses directos.	Toma en consideración por parte do decisor dos dereitos dos grupos afectados e da defensa dos seus intereses.	Lóxica utilitaria	Maximización de beneficios e minimización de custos, adoptando acordos que permitan pechar o proceso decisional salvagardando os seus intereses.
Representantes de intereses xerais	Asociacións, grupos… Representan intereses que non se poden defender por eles mesmos.	Toma en consideración por parte do decisor de intereses que non son defendidos por outros grupos xa que son de escaso interese a curto prazo.	Chamada ós valores para defender o correcto.	Tendencialmente conflitivo, con importante mobilización de recursos políticos, medios de comunicación, recursos legais… sendo moi sensibles ó seu recoñecemento como actores nos procesos decisionais.
Expertos	Individuos que contan con coñecemento para estruturar un problema e unha política.	Os procesos decisionais non poden prescindir da participación das persoas que contan co coñecemento profesional sobre o problema.	Presenza en debates e discusións sobre a política.	En numerosas ocasións son parte da estratexia dos restantes actores para incrementar os seus propios recursos.

Fonte: Elaboración propia a partir de Dente e Subirats (2014)

A construción teórica do *modelo causal* ou da *teoría do cambio social* ten no seu interior:

- **A hipótese causal** é a resposta política ó problema de saber quen é obxectivamente responsable dun problema colectivo a resolver, o que supón de facto a determinación de

grupos obxectivo e grupos de beneficiarios. Na hipótese causal hai unha imputación e responsabilidade en función dos xuízos de valor políticos e, polo tanto, en función de certa definición do problema (os *frames)*, de tal xeito que como se a definición do problema é feita en función da capacidade de determinados grupos, e esta determina as accións, esta definición procedente dun *partisan analysis* incide directamente nos *frames* dos actores públicos (das autoridades político-administrativas), determinando todo o ciclo da política. Así, o feito de que as autoridades político-administrativas teñan dependencias con respecto ós grupos obxectivo, comporta unhas elevadas posibilidades de captura e, polo tanto, de que se atribúa a outros grupos a causa do problema público, xerando unha hipótese causal errada.

- **A hipótese de intervención** é a definición das modalidades de intervención estatal que inflúen nas decisións e accións dos grupos obxectivo para que vaian sendo compatibles cos obxectivos politicamente formulados. Esta intervención estatal pode comportar (I) a obriga na modificación das condutas mediante poderes coercitivos (multas); (II) inducir o troco nas condutas mediante incentivos; ou (III) suxestión no troco das condutas mediante campañas de información ou sensibilización. Para que as hipóteses de intervención teñan maior éxito, aceptación e lexitimidade, é usual a introdución de procesos de consulta e negociación previos á implementación das políticas, o que dá na co-produción efectiva, aspecto este que tamén se acada mediante a delegación da implementación de partes dunha política a grupos obxectivo ou beneficiarios.

Neste sentido, Subirats e outros (2008) asumen a política pública como unha intervención redistributiva nas relacións entre os grupos de actores, que provocará trocos nas atribucións materiais ou simbólicas, impoñendo custos e/ou outorgando vantaxes.

Un dos elementos básicos nos actores é que non son estáticos, senón que interactúan entre eles en función dos seus intereses, das súas posicións e dos recursos que poidan mobilizar, dando así forma ás políticas públicas. Así, tanto Font (1999), como Dente e Subirats (2014: 122 - 130) identifican diferentes tipos de roles que os actores desempeñan no ámbito da interacción levada a cabo nos procesos decisionais:

- **Promotor.** É o actor que formula o problema e propón a necesidade de intervención para modificar as modalidades de tratamento dun problema colectivo e propón adoptar unha solución determinada. O promotor ten 2 características salientables: A presenza de obxectivos de contido, e a determinación "*casi obsesiva sobre el valor de la propia propuesta".* Esta figura, e o seu vencello á idea inicial, pode supoñer un impedimento á hora de negociar transformacións non marxinais da mesma que a fagan realidade. A súa frontal oposición pode facer fracasar a proposta, sendo máis proclive á negociación se este actor é político ou portador de intereses particulares, e menos proclive se é un actor burocrático ou un portador de intereses xerais.
- **Director (fixer ou pivot).** É o actor que ten a función de pilota-lo proceso dende a proposta inicial ata a súa conclusión, polo que asume un rol moi importante cando a aplicación depende da contribución e sintonía de diferentes actores con lóxicas de acción e intereses diferentes, de tal xeito que a presenza dun actor que favoreza a interacción é esencial. En numerosos casos coinciden a figura do produtor e a de director, sendo esta a figura do *policy entrepreuneur* presente en Kingdon (1984), segundo indican Dente e Subirats (2014)**.**

Este actor debe contar con flexibilidade e capacidade de adaptación da definición do problema, reformulando as solucións, suscitando interese, comunicando eficazmente, e escollendo os momentos máis axeitados á hora de facer propostas, sendo especialmente importante a capacidade e coñecemento dos recursos estratéxicos e coñecemento relativo ó proceso de toma de decisións, así como dos actores que forman parte da rede. É posible que existan diferenzas na parte dos obxectivos substantivos entre a figura do promotor e do director, e non na parte dos obxectivos de proceso. Así, pode ser que o proceso sexa un éxito, pero con variacións da parte substancial feitos polo director para asegurar a súa aprobación polo resto dos actores, o que daría nunha escasa variación do status final.

- **Opositor.** Actor que destina os seus recursos a impedi-las transformacións (obxectivos de contido ou de proceso) previstas na política pública e na súa hipótese causal e hipótese de intervención.
- **Aliado**. Actor que, tendo obxectivos de contido ou proceso congruentes cos do promotor ou do director, achega os seus recursos a esta *advocacy coalition* levando a cabo accións neste sentido, ou declarando o seu apoio. É preciso indicar que o director dun proceso pode escoller ós seus aliados (non ós seus opositores), aínda que a súa entrada na coalición innovadora pode chegar a ter efectos disfuncionais, incrementando a heteroxeneidade e minando a solidez inicial.
- **Mediador.** Tipo de director que persegue obxectivos de proceso e está especialmente interesado en favorecer o acordo entre os actores presentes. É un rol escaso e é obrigatoriamente imparcial en obxectivos de contido ou preferencias por unha determinada definición do problema.
- **Gatekeeper.** Actor que, sen ter obxectivos de contido, é quen de exercitar un poder de veto e de bloquear o progreso do proceso de toma de decisións a causa dos recursos que controla. Usa principalmente recursos legais e, en numerosas ocasións, faino para afirmar a súa centralidade na interacción. É un elemento disfuncional para a política pública e é básico o seu uso polos opositores.
- **Filtro.** Suxeito que entra no proceso representando obxectivos e intereses alleos, e usando os recursos daquel ó que representa.

Font (1999) citando a Dente (1988) afirma que as interaccións son as formas nas que os actores se relacionan entre si, atendendo ós recursos, intereses e obxectivos cos que conten no seo da política pública analizada. Así, as interaccións teñen lugar, ademais de nas diferentes areas políticas (aspecto este que, como xa se viu en Lowi, determina dun xeito salientable os resultados das políticas consideradas), en áreas, sendo posible identificar as áreas de carácter técnico nas que participan maioritariamente persoal de carácter técnico e científico, onde se exploran as relacións causais entre fenómenos e se anticipan as consecuencias das alternativas baralladas; as áreas de carácter político-administrativo, onde predominan os actores gobernamentais, administración pública e partidos políticos e nas que se negocia sobre compromisos que forman parte de axendas máis amplas; e as áreas de carácter social onde predominan os actores sociais e se tende a unha maior visibilidade. Así, as pautas de interacción inciden nos procesos decisorios, considerando a existencia de tres tipos de interacción:

- Confrontación. As posicións dos actores están polarizadas e algún deles percibe que poderá impoñer a súa solución ó resto.

- Negociación. Aínda habendo posicións irreconciliables, ningún dos actores pensa que pode forzar unha solución.
- Resolución de problemas. Os actores comparten obxectivos e/ou perciben que os seus intereses son integrables de xeito pragmático.

Dente e Subirats (2014:131) analizan as propiedades dos *networks* decisionais, que equivalen á *policy network* segundo citan os autores procedente de Hanneman e Riddle (2005), sendo estas a amplitude (tamaño da rede que se tende a mover entre 4-6 actores e 12-15 actores, entendendo por actores aqueles que contribúen significativamente á determinación dos resultados), a forma (segundo a que se pode estudar a situación dos actores), a complexidade (a existencia de pluralidade de puntos de vista dentro do proceso que determina o xeito no que se define o problema e, polo tanto, a política), a densidade (entendida como a cantidade de relacións entre os actores do proceso), e a centralidade (entendida como o feito de que algún actor poida monopolizar as relacións cos e entre os participantes).

Así, os actores e as súas interaccións son partes fundamentais da política pública, actuando en función dos recursos que poidan mobilizar, aspecto este que será tratado no seguinte punto.

3.4.3.3 Os elementos básicos: Os recursos.

Os recursos dos actores están relacionados co concepto de intercambio político, do que falan Dente e Subirats (2014) citando a Coleman (1991) como capacidade dun actor A, que pode controlar que se produza un resultado X, que é de interese para o actor B, de ter influencia sobre B, que á súa vez pode controlar o resultado Y, que é de interese para o actor A. Esta concepción supera así a formulada e centrada única e exclusivamente nas bases legais, nos orzamentos e nos recursos humanos, tal e como mencionan Subirats e outros (2008), de tal xeito que entran en xogo outro tipo de recursos como poden ser a capacidade de mobilización política que serán vitais para o modelo de análise de políticas públicas e que determinarán o contido institucional e substantivo das políticas.

Nesta interpretación dos recursos, é preciso especificar que estes son contemplados como activos que os actores utilizan para levar a cabo as súas accións, de tal xeito que non é posible contemplar unicamente o uso dun único recurso por un actor de xeito estático, senón que é necesario contar cunha visión integral e dinámica da política na que se atenda ó uso e intercambio dos diferentes recursos cos que conta o actor para observar a súa posición e a súa evolución ó longo da política de referencia.

A clasificación dos recursos dos actores políticos presentada por Subirats e outros (2008:72-91)[50] é específica para a análise de políticas públicas, asumindo o seu desigual reparto e capacidade de utilización por parte dos diferentes actores presentes na política, e identificando un total de dez recursos que presentan diferenzas importantes na súa posibilidade de uso por parte dos actores.

[50] Os autores afirman que esta clasificación fornécese directamente das diferentes clasificacións elaboradas por Knoepfel (1997), Crozier e Friedberg (1997), Klok (1995), Dente e Faneri (1995), Padioleau (1982)

- **O dereito ou os recursos xurídicos.** Conforma a fonte de lexitimación inicial de toda acción pública e proporciona a lexislación básica para a elaboración da política correspondente xa que marca normativamente aspectos básicos das diferentes fases da política, ademais de ser determinante para a existencia doutro tipo de recursos. Estes recursos de carácter xurídico están principalmente a disposición dos actores públicos, que son os que os utilizan de xeito constante, aínda que esta utilización non é exclusiva. En todo caso, o dereito é un recurso, o que supón que non se acepta a teoría anteriormente mencionada do ***constitucionalismo metodolóxico*** que é a suposición de que os textos legais son a descrición precisa e absoluta de como se desenvolven e substancian os procesos das políticas públicas. En todo caso, o dereito é un dos recursos máis importantes dos actores nunha política pública, aínda que este pode ser *moldeado* por outros recursos como poden ser o diñeiro[51] ou o consenso político.
- **O persoal ou Recursos Humanos.** Este recurso está en función das capacidades de recrutamento e de formación dos diferentes actores, sendo importante tanto dende un punto de vista de carácter cuantitativo (número de efectivos), como cualitativo (calidade dos mesmos, o que pode influír noutros recursos, sendo estas características cualitativas as relacionadas coa especialización específica para unha política pública). É importante ter en conta que unha parte importante das políticas de xestión de recursos humanos no ámbito público céntranse en programas de formación para ter Recursos Humanos máis capacitados, onde se organizan xornadas de formación e relación entre actores públicos e privados para ter máis coñecemento, mellorando así cualitativamente o seu desempeño na política correspondente. Con respecto a este recurso, é posible observar prácticas de corporativismo, derivadas da creación de corpos pechados ou tecnocracias (con intensas relacións entre os sectores públicos e privados), non transparentes e non democráticos que inciden de xeito determinante nas políticas públicas. De tódolos xeitos, sen entrar nas prácticas de carácter corporativo como extremo, pódese afirmar que tódolos actores están tendendo a unha mellora cualitativa dos seus recursos humanos para incrementaren a súa capacidade de incidencia técnica nas políticas (incrementando a súa capacidade de elaboración de estudos e análises específicas), dándose tamén iniciativas privadas de especialistas venden coñecementos ó sector público.
- **Os recursos económicos.** Este é dos recursos máis evidentes e utilizados polos actores na súa interacción, ben de xeito directo, ben indirectamente en todo tipo de políticas analizadas, de tal xeito que como indican os autores "*es impensable que una política pública pueda llevarse a cabo adecuadamente sin los medios financieros que permitan pagar los salarios del personal, los locales o el equipo de oficina o informático"* (Subirats e outros, 2008:77). Ademais, este recurso pode ser utilizado para que outros actores modifiquen a súa conduta utilizando, por exemplo a nivel administrativo, a existencia de subvencións ou convenios, que son transferencias de recursos económicos condicionadas ó seu uso en determinados fins e de determinados xeitos. Neste sentido, os autores afirman a presenza de importantes dificultades á hora de valorar os recursos económicos dunha determinada política pública, xa que a contabilidade orzamentaria tradicional por natureza de gasto é diferente da analítica (que si que permitiría un control real sobre o custo das diferentes unidades *producidas*), figurando o control real económico sobre os recursos no seo das preocupacións da Nova Xestión Pública, en detrimento do excesivo control legal

[51] Subirats e outros (2008:74) aluden á posibilidade de compensacións económicas ou arranxos contratuais extralegais para subsanar deficiencias no marco xurídico.

administrativo que favorece o sistema actual e que prima a análise do *xeito* no que se gasta e non a *fin* perseguida.

- **A información ou os recursos cognitivos.** O coñecemento é un elemento básico que determina a capacidade de intervención dos actores públicos e privados, sendo este esencial en tódalas fases da política pública e estando constituídos os recursos cognitivos polos coñecementos que se poida ter en relación a elementos técnicos, sociais, económicos e políticos do problema colectivo a resolver, segundo recollen Subirats e outros (2008) de Padioleau (1982)**.** Neste sentido, Knoepfel e Kissing – Naf (1998) tamén son mencionados en Subirats e outros (2008) ó afirmaren que un nivel de coñecemento equiparable entre os actores é unha condición *sine qua non* para un bo funcionamento da política pública.

  Este recurso está relacionado coa mellora cualitativa dos recursos humanos das organizacións que foi previamente citado, de tal xeito que esta mellora formativa realízase para contar con máis información, coñecemento e recursos de carácter cognitivo, sendo posible que as organizacións creen os seus propios departamentos internos destinados á produción de datos ou informes e, polo tanto, incidan nos procesos das políticas. Con todo, tamén é posible observar a creación de mercados sobre a produción de estudos que sustenten ás políticas, de tal xeito que as organizacións que non estes recursos cognitivos no seu seo se poidan facer con eles utilizando os seus recursos económicos e, polo tanto, utilizándoos nas políticas e nos procesos de toma de decisións.
- **A Organización. Os recursos relacionais ou interactivos da organización.** Segundo os autores, este recurso é moi difícil de identificar, construíndose a partir de atributos individuais dos actores involucrados, da calidade da organización, das estruturas administrativas ou asociativas, e da existencia de redes de interacción entre os diferentes actores da política pública. Para os actores públicos, tamén se apoia nas estruturas internas, é dicir, na súa capacidade de organizar os procesos de interacción e na presenza de valores colectivos compartidos, identificado isto como *learning organization***,** tal e como recollen Subirats e outros (2008) de March e Olsen (1988). Así, este recurso supón que unha organización axeitada pode mellorar a calidade das prestacións e mellorar o uso dos recursos dos actores na política pública e, do mesmo xeito, unha organización non axeitada pode provocar que a política sexa mediocre. Neste sentido, dentro da organización tamén se atopan materias relativas á xerarquía (asumindo que unha maior xerarquía supón unha maior desconexión coa realidade da prestación dos servizos, polo que actualmente se tende á construción de institucións con menores chanzos e maior responsabilidade), á presenza de espazos de coordinación inter e intra-administrativos, ou á rede de relacións establecida entre os actores. Neste sentido Subirats e outros (2008:82) citan a Ramió e Salvador (2002) ó indicaren que os gobernos de coalición tenden á xeración de inflacións organizativas que non responden á realidade da prestación de servizos, o que incide no incremento da complexidade e, polo tanto, nunha inferior organización.
- **O consenso ou confianza.** É o recurso que máis frecuentemente intercambian os actores ó longo da política, debido a que está baseado na confianza e esta confianza achega un *capital de lexitimación* suplementario ó achegado polos procesos democráticos no seo das políticas públicas xa que, debido á capacidade de presión e incluso de bloqueo dos diferentes actores, existe cada vez maior problema para xestionar as políticas a pesar das normas legais que as apoian, polo que é requirida a confianza para acadar consensos e poder avanzar no ciclo das políticas.

Neste sentido, a confianza é diferente á lexitimidade democrática, xa que esta está outorgada polos electores, en tanto que a confianza é outorgada polos actores inmersos na política[52], sendo un recurso que permite xestionar outros recursos xa que, por exemplo, a unha maior confianza, unha menor necesidade de utilización de recursos legais ou económicos entre os actores da rede, e polo tanto, os actores pretenden incrementa-lo capital do recurso acumulado e mobilizado, poñendo en práctica accións como os procesos participativos, ou o marqueting público.

Así, a creación da *cultura do consenso* entre os actores, supón continuidade no tempo e a apertura igualitaria dos actores, así como a realidade dunha práctica político-administrativa tolerante, facendo efectivo o intercambio suficiente e constante entre os propios actores da rede, de tal xeito que estes intercambios conformen costume e deixen de depender de accións individuais voluntaristas, xa que sen consenso é previsible a presenza de bloqueos.

- **O tempo ou os recursos cronolóxicos.** O tempo está considerado como un recurso no ciclo dunha política pública xa que os actores están a interactuar sempre en función de prazos, e estes conforman un marco de carácter temporal. Estes prazos poden ser anuais (marco establecido polos orzamentos, por exemplo), cuatri-anuais (marco temporal propio dunha lexislatura), ou outro tipo de marcos establecidos polas normativas de referencia e que poden determinar a cantidade e calidade das interaccións dos actores.

  A distribución do tempo entre os actores é desigual (como no resto dos recursos), pero aquí é posible comentar que esta distribución supón que en tanto os actores públicos (administración pública) dispoñen dun maior capital de tempo, os actores privados dispoñen de menos tempo (as organizacións de carácter social fornécense de persoal voluntario maioritariamente, con escasa dispoñibilidade temporal), en tanto os actores de carácter político vense marcados polos ciclos electorais.
- **As infraestruturas ou o recurso patrimonial.** Está comprendido por un conxunto de bens tanxibles a disposición dos actores públicos ou privados en función da súa titularidade que pode ser xestionado e posto a disposición da política de referencia (estradas, escolas, encoros, edificios administrativos, reservas de espazos públicos…). A este recurso tamén se lle une a posibilidade de xestionar recursos de carácter patrimonial, loxístico ou comunicativo. Subirats e outros (2008:86-88) recoñécenlle dous tipos de "*utilidades"* principais a este recurso, sendo a primeira a capacidade para xestionar directamente estas infraestruturas, e a segunda a capacidade de comunicación que tales infraestruturas permiten ós actores, sendo os edificios públicos *"el lugar en el que se efectúa la comunicación entre el estado y los ciudadanos"*, incluíndo neste concepto ás capacidades comunicativas (redes de difusión televisiva, por exemplo) coas que os actores contan.
- **Apoio político ou recurso de maioría.** É un recurso directamente derivado da primeira lexitimidade comentada con anterioridade, é dicir, da lexitimidade de carácter democrático que comporta que, perante unha situación de bloqueo ou dificultades presentadas polos actores da rede, aqueles que conten con este recurso terán capacidade (a capacidade democrática) para desbloquear a situación impoñendo as súas decisións aínda

[52] Subirats e outros (2008:84) diferenzan entre lexitimidade primaria da acción pública, procedente dos comentados procesos democráticos, e a lexitimidade secundaria, que é a procedente dos destinatarios directos e indirectos das políticas. Así, este dobre consenso foise extendendo para evitar altercados sociais ou avalanchas de recursos perante os tribunais dentro das políticas públicas.

que, de tódolos xeitos, a viabilidade operativa da imposición non supón o éxito da política pública.

Os autores diferenzan entre a lexitimidade primaria coa que parte toda política pública, e o apoio político co que esta política conta ou non ó longo das diferentes fases por parte da maioría parlamentaria ou popular, de tal xeito que os actores que a impulsan poden perder este apoio político perante situacións de imprevistos, perante efectos non previstos da política, perante déficits na implementación, ou perante a modificación de valores no eido da política que a poñan en cuestión. Esta perda de apoio é visualizable en espazos como os medios de comunicación ou o propio Parlamento e para a recuperación deste recurso, é preciso acudir a ferramentas tales como as avaliacións (en caso de, por exemplo, deficiencias na implementación ou de problemas de coherencia da política), en tanto que se pode acudir á mobilización de valores subxacentes mediante a comunicación de carácter simbólico para deste xeito reestablecer o apoio da coalición inicial de actores, sendo este elemento un medio *case indispensable* para a reprodución do recurso apoio político.

Neste sentido, o apoio político é un recurso fundamental, especialmente ó longo da primeira fase da política na que se fixa a definición do problema político a solucionar e a identificación da hipótese causal, comportando o feito de compartir estes valores subxacentes un elemento a ter en conta de cara á non especificación das relacións causais, xa que para as comunidades sociais de referencia xa se atopan implícitas nos valores compartidos.

- **Recurso á forza ou violencia.** Neste recurso non só se debe entender o recurso á violencia propio de réximes de carácter ditatorial, senón a posibilidade de recorrer a outro tipo de formas relacionadas coa forza en réximes democráticos, tales como a clausura de espazos, a imposición de controis físicos, ou outro tipo de accións que levan aparelladas sancións ou multas. Ademais, este recurso non é unicamente conceptualizado de xeito que o protagonista sexa o estado, senón que tamén pode ser utilizado por grupos que deseñan estratexias de mobilizacións sociais masivas, ocupación de instalacións, ou bloqueos. A xestión deste recurso é difícil xa que usualmente comporta unha perda de capacidade de utilización do recurso apoio político ou do consenso xa que, de ter usado con eficacia estes recursos, non tería sido preciso a utilización da forza.

Seguindo o modelo utilizado por Subirats e outros (2008:94), é posible diferenciar entre:

- **Os recursos.** Entendidos como un activo de materias primas das que os actores s serven para levaren a cabo as súas accións.
- **Os medios de acción (ferramentas ou *policy tools).*** Que representan o resultado do uso combinado dos recursos segundo o xeito de intervención escollido. As ferramentas relaciónanse directamente co obxectivo estratéxico da política e coas prioridades no tempo e no espazo, comportando a selección destes medios de intervención a prioridade no uso dos diferentes recursos. Así, dende unha perspectiva de regulación, os actores utilizarán basicamente o recurso do dereito; a perspectiva incentivadora comportará o uso co recurso diñeiro; a perspectiva centrada na persuasión utilizará os recursos cognitivos e comunicativos. De tódolos xeitos, a perspectiva da intervención non determina por completo a combinación de recursos, de tal xeito que, por exemplo, nunha perspectiva reguladora tamén se pode aplicar o recurso patrimonial (prohibición de uso de determinadas vías, por exemplo).

- **O acto formal** producido pola política pública supón o resultado material e inmaterial da utilización dos recursos no ciclo da política entre os actores públicos e privados, comportando tamén un conxunto de recursos entre os que salientan os de carácter económico, patrimonio, consenso…

3.4.3.4 Os elementos básicos: As regras institucionais.

Con respecto ás regras institucionais, na primeira parte do marco conceptual foi analizada a evolución do concepto de autonomía do estado dentro da análise de políticas públicas, observando como a disciplina avanzou dende posicións que negaban a autonomía do estado nas políticas públicas, ata outras posicións que matizaban esta idea inicial, ata chegar ó neo-institucionalismo como enfoque segundo o cal os actores e as institucións se inflúen reciprocamente. Esta evolución é básica para entender como o *homo institutionalus* adopta condutas políticas que se axeitan ós valores e ás expectativas das normas vixentes, en tanto que tamén contribúe á súa modificación mediante as súas decisións e accións, seguindo así o xa exposto e a aproximación de March e Olsen (1997).

Sobre esta base, Subirats e outros (2008:98-101) indican que as regras institucionais defínense por seren "*estructuras y reglas formales explícitas y generalmente formalizadas juridicamente, pero que también son normas informales implícitas, pero compartidas por los miembros de una organización o comunidad"* . A este concepto inicial débeselle engadir que as *"reglas establecen estructuras y procedimientos que pueden facilitar o limitar la participación política de los individuos y de los grupos"*, do mesmo xeito que tamén poden facilitar ou limitar a eficacia das políticas públicas e fixan no tempo as relacións de poder entre grupos sociais. Así, como xa foi analizado, as regras manifestan unha estabilidade elevada, pero son adaptables, facendo énfase os autores na importancia que para "*el análisis de políticas públicas tiene la comprensión de estos dos estadios del ciclo de vida de una institución"* (estabilidade e transformación).

Os autores afirman que é preciso interpretar as condutas políticas como accións estratéxicas guiadas por normas sociais, seguindo neste punto o argumento de que a racionalidade dos actores amósase na medida na que contan cun obxectivo concreto e racional perseguido a través das súas condutas, mediante as que tamén pretenden forxar unha identidade social e garantirse un recoñecemento. Deste xeito, segundo esta *reasonable rationality* recollida por Subirats e outros (2008: 100) procedente de Norgaard (1996), os actores son intencionais e reflexivos e formulan as súas estratexias de interacción en función das regras institucionais vixentes, deixando para a análise de cada actor en concreto a medida na que as institucións inciden sobre o comportamento dos actores nun vieiro de transformación institucional (comportamento estratéxico) ou nun vieiro de cohesión e socialización, en seguimento da *lóxica do apropiado* de March e Olsen (1997).

Para a análise empírica das regras institucionais nunha política pública, Subirats e outros (2008) afirman que é preciso ter en conta tres dimensións: (I) as regras formais *versus* as regras informais; (II) as institucións estables *versus* as institucións dinámicas; e (III) os comportamentos estratéxicos *versus* os comportamentos ditados polas normas sociais. Neste

esquema, segundo os autores, é posible supor que os trocos institucionais veñen determinados pola existencia nun intre dado de contradicións internas entre as dimensións. En tanto que para a operacionalización, os autores propoñen a combinación de dúas perspectivas. A primeira delas céntrase na idea da xerarquía de normas e institucións; en tanto que a segunda perspectiva céntrase na localización dos diferentes tipos de normas que os actores negocian entre si para xestionar as interaccións, de tal xeito que esta combinación amose os obstáculos e oportunidades que as normas representan para os devanditos actores.

- Con respecto á **xerarquía de normas e institucións**, trátase de observar en que medida as regras institucionais de carácter formal limitan ou amplían as capacidades do Estado á hora de concibir ou aplicar políticas públicas. Neste sentido, asúmese dende o lema *Bringing the State Back In* (Evans et al. 1985) que as organizacións lexislativas, xudiciais e executivas son actores autónomos que perseguen os seus obxectivos, e son tamén estruturas herdadas do pasado que fixan de xeito estable as regras de mediación entre os intereses sociais. Ademais, e tendo en conta os enfoques neo-institucionais, asúmese o rol proactivo do sistema político administrativo na resolución de problemas públicos e, polo tanto, os actores públicos teñen capacidade de incidir e estruturar nestes problemas.
  Tendo en conta estes puntos previos, os autores indican a existencia de tres niveis de regras institucionais: (I) o **marco constitucional**, que inclúe as regras básicas dun réxime político (liberdades individuais, composición do parlamento, sistema electoral…). As normas presentes no marco constitucional fixan as condicións para a arbitraxe democrática dos conflitos de interese en temas específicos, aplicándose ó conxunto das políticas públicas. (II) as **regras que regulan as organizacións administrativas** que forman o *aparato estatal*, estando estas conformadas polas normas que regulan o funcionamento dos actores públicos e para-públicos feitas en base a unha lóxica organizacional e procedimental, conformándose en base ó dereito administrativo e á delegación de competencias. E (III) o **acordo político-administrativo** que representa as normas que rexen a lóxica interna da acción dos actores presentes nunha política pública, e que será desenvolvido con posterioridade.
  Así, as regras institucionais operan de xeito xerárquico, de tal maneira que as decisións tomadas polos actores nos niveis superiores representan un conxunto de oportunidades ou obstáculos para os niveis inferiores, supoñendo tamén que as normas dos niveis superiores teñen menores niveis de contacto nos eidos substantivos das políticas públicas e, polo tanto, son de máis difícil modificación, considerando os autores que "*debido a su gran estabilidad, las reglas constitucionales representan, sobre todo, obstáculos para los actores de una política pública"* (Subirats e outros, 2008:108), sendo estas normas constitucionais as que marcan a definición das estruturas encargadas das políticas públicas, sobre todo daquelas relacionadas coa prestación de servizos á cidadanía.
- Con respecto ó segundo punto, é dicir, as normas que os actores negocian entre si para xestionar as interaccións, é posible detectar tensións entre as regras institucionais xerais (habitualmente as consideradas dentro do marco constitucional e as que integran as regulacións das organizacións administrativas) e aquelas que regulan as políticas substantivas de xeito individual (as que integran o acordo político-administrativo).
  Así, as políticas institucionais xerais inflúen no marco que rexe tódalas políticas públicas de carácter substantivo, xa que son superiores xerarquicamente (o que comporta que perante problemas de interpretación teñan o amparo xudicial), ademais de que por natureza as políticas institucionais xerais teñen como obxectivo xerar un marco de

condicións para a realización das funcións do estado. Neste sentido, é habitual a tensión interna ata o punto de que, segundo afirman Subirats e outros (2008:109) "*se puede advertir que la mayoría de los actores involucrados están convencidos de que, para el buen funcionamento de la política, se requieren reglas institucionales específicas que podrían llegar a oponerse a las reglas generales si fuera necesario"*, é dicir, que a política substantiva individual se forneza de normas específicas de carácter institucional (novas institucións, recursos, actores…) que superen as previstas polas normas institucionais xerais.

Os autores afirman que esta tensión amósase, por exemplo, con desencontros entre os servizos administrativos a cargo das políticas institucionais (servizos xurídicos, recursos humanos…), e os actores públicos a cargo das políticas substantivas integrados en acordos político administrativos sectoriais (os *street level*). Nestes casos de tensións, é posible que a política substantiva prevaleza sobre a institucional xeral, denominándose *institution-killing policy* ou que a política substantiva sucumba fronte a capacidade da política institucional xeral, tendo que aliñarse coas normas xerais (o que pode supoñer a perda de eficacia da mesma), denominándose esta situación *policy-killing institution.*

En todo caso, é preciso apreciar que as políticas substantivas acumulan un *capital* de actores e de normas institucionais ó longo do ciclo, o que supón que se volten cada vez máis resistentes e densas, se estabilicen, e que os actores evolucionen ata interpretaren as normas institucionais xerais como oportunidades en troques de como obstáculos, aspecto este que si que é un factor determinante nas primeiras etapas da política.

Así, a evolución das políticas supón que sexa posible observar modificacións nos procesos de negociación das regras xerais das políticas institucionais xa que, en numerosas ocasións, froito da interacción dos actores na execución das políticas substantivas prodúcense trocos nas políticas institucionais, o que na realidade supón que a loita pola participación social nas políticas substantivas e a mellora da lexitimidade secundaria procurada polos actores presentes nestas políticas substantivas, bata coas normas das políticas institucionais e as faga evolucionar.

Como se pode comprobar, a perspectiva utilizada para a análise da influencia das normas institucionais nos actores baséase nun enfoque *top-down* claramente explícito cando se alude á xerarquía das normas e á influencia das *superiores* sobre as substantivas. Con todo, tamén é posible introducir unha visión *bottom-up*, de tal xeito que sexa posible operacionaliza-las normas institucionais que inflúen sobre as políticas públicas dende a observación dos actores mediante a análise das regras institucionais que os devanditos actores consideren precisas para que o problema público se resolva. Neste caso, Subirats e outros (2008:111) indican que "*no se trata tanto de tomar en consideración todas las reglas institucionales existentes y sus nexos jerárquicos, sino más bien lo significativo es identificar las reglas formales e informales a las que los actores privados y públicos recurren concretamente para hacer valer sus intereses, para manejar la modalidad de sus interacciones y, finalmente, para garantizar la eficacia de la política"*, sendo este conxunto de normas o *"acordo institucional"* .

Finalmente, é preciso lembrar que o concepto de regras institucionais proposto no modelo de Subirats e outros (2008) se basea en Ostrom (2013) que, como foi anteriormente comentado, as define como:

> …un entendimiento, compartido por los participantes, acerca de las prescripciones obligatorias que indican qué acciones (o resultados) se imponen, se prohiben o se permiten. Todas las reglas son el

> resultado de esfuerzos implícitos o explícitos para alcanzar orden y predecibilidad entre los humanos creando clases de personas (posiciones) a las que seguidamente se les requiere, se les permite o se les prohibe llevar a cabo clases de acciones en relación con los resultados requeridos, permitidos o prohibidos, o que se enfrentan a la posibilidad de ser vigilados y sancionados de modo predecible. (Ostrom, 2013:54-55)

3.4.3.5 A Etapa 1 – Inclusión na Axenda. Produto 1: A definición do problema público.

Unha vez estudados os principais elementos dunha política (actores, recursos e normas), é preciso voltar ó ciclo das políticas públicas que contempla un total de catro fases (inclusión na axenda, decisión-programación, implementación e avaliación) e seis produtos, que serán centro de análise ó longo dos seguintes apartados.

A primeira fase definida como a de ***Inclusión na Axenda***, supón o xurdimento e percepción do problema público, así como a súa incorporación na axenda política. O Produto integrado dentro desta primeira fase é o de ***Definición política do problema público***, de tal xeito que se está asumindo un enfoque construtivista dos problemas públicos ó ser un proceso que forma parte da política pública e que está mediatizado polos actores, que o inflúen e que se ven influídos por esta definición (definición esta que incluso pode limitar a presenza de actores en posteriores fases da política), determinando a natureza das accións a emprender a posteriori xa que, como indican Subirats e outros (2008:127) citando a DeLeón (1994) "*si bien sabemos que la fase de definición del problema enmarca y genera casi todo lo que sucede en el proceso de las políticas, los errores que cometemos en este cometido nos siguen condenando a operar a través de cristales oscuros".*

Dentro desta primeira fase estudarase o proceso de construción social do problema e a propia definición do mesmo, e a súa inclusión na axenda de tal xeito que sexa asumido tanto polos diferentes actores como polos gobernantes como obxecto sobre o que se decide actuar. Neste punto, o modelo de análise de Subirats e outros (2008) integra as achegas de Cobb e Elder (1984), Downs (1972), Kingdom (1984) ou Aguilar Villanueva (2000d) e outros autores de referencia. Dende esta aproximación, é básica a análise de como os actores perciben a situación problemática, e posteriormente a definen como parte da esfera de preocupacións sociais, e máis tarde entra na area política, estudando os obstáculos no proceso de definición dos problemas públicos e das políticas de resposta.

Neste sentido, é preciso indicar que a construción do problema, básica para a súa inclusión na axenda, é un proceso social que é determinado polas diferentes posicións mantidas polos diferentes actores que conforman a *rede* en función dos recursos que sexan quen de mobilizaren ou, como indican Cobb e Elder (1984:80) citando a Wildawsky (1979) *"los problemas son elaboración de los hombres. Siempre existen concepciones múltiples. No hay problemas definidos de modo único"*. Así, no ciclo das políticas públicas cuxas diferentes etapas xa foron comentadas, este é o primeiro dos produtos que determinan o propio ciclo (e, polo tanto, os subseguintes resultados sabendo que o feed-back é constante entre as fases) dende unha posición de poder dos actores participantes.

No tocante á construción social do problema, Subirats e outros (2008) indican que os diferentes enfoques que analizan este proceso de construción contan coas seguintes limitacións:

- A perspectiva racionalista supón unha definición clara e *a priori* dos obxectivos da acción pública, ficando relegada a análise política para a selección dos medios idóneos á hora de implementar a devandita política pública. Neste caso, a análise limítase ó axeitamento dos programas lexislativos, aspecto este que impide o achegamento ás razóns e causas de que se atenda un problema dun determinado xeito, e non outro problema.
- A perspectiva secuencial na análise de políticas (o ciclo e as fases), como xa se ten comentado, debe supoñer o pensamento de que este é unha ferramenta analítica, xa que o proceso real é caótico e desartellado, aberto e non lineal, sendo estes conceptos aplicables tamén á definición do problema[53].
- A perspectiva sectorial na análise parte da determinación das competencias dos actores administrativos á hora de defini-lo problema a resolver, de tal xeito que se obvian as posibilidades presentes de non atender esta distribución competencial. Neste caso, para os autores a interpretación dun problema social non debe ser unidimensional en función dunha determinada distribución competencial.

Con respecto á construción do problema, Cobb e Elder (1984:84) citan a diferenza que Gusfield (1981) realiza diferenza entre *"problemas sociales"* e *"problemas públicos"*, sendo estes últimos unha prolongación dos problemas sociais que, xurdidos na sociedade civil, son debatidos no seo do espazo político-administrativo. Así, un problema vólvese público se, tra-la súa inclusión na axenda, os actores públicos recoñecen a necesidade de considerar unha eventual solución pública en relación a como se tematizou o problema.

Esta categorización de *problemas sociais* correspóndese á propia que fan Cobb e Elder (1984) con respecto ós *asuntos*, de tal xeito que este *asunto* se converte en *issue* ó representar un conflito entre dous ou máis grupos identificables sobre asuntos procedimentais ou substantivos que teñen que ver coa distribución de posicións ou recursos, producíndose este paso segundo Cobb e Elder (1984) a través de acontecementos sociais (crises, catástrofes…) ou mediante a acción de actores sociais encargados de facer visible o *asunto* correspondente, sendo posible identificar estes actores como *iniciadores*, e identificando Eyestone (1984), mencionado por Aguilar Villanueva (2000d:37), que se está fronte a un *issue* cando o público cun problema solicita a acción gobernamental, pero hai desacordo sobre cal é a mellor solución do problema.

Seguindo este proceso de evolución dunha situación, problema social ou asunto á categoría de issue ou problema público, Subirats e outros (2008:131) citan a Garraud (1990) que identifica tres condicións para esta evolución: (I) a existencia dunha demanda específica xurdida de grupos determinados; (II) o desenvolvemento dun debate público; e (III) a existencia de conflito entre os grupos sociais organizados e as autoridades públicas. Neste sentido, os autores (2008:131) tamén recollen a Vassopoulou (1999) que indica que un

[53] Xa foi comentado previamente que é preciso facer énfase no carácter analítico do ciclo das políticas, pero é preciso engadir que Aguilar Villanueva (2000d:17) cita a Lindblom (1980) que advirte que as estapas do proceso formulan reiteradamente as mesmas cuestións e que estas (conflito, cooperación ou axuste, análise racional ou transación política, burocracia ou pluralismo) son o obxecto propio e principal da análise, de tal xeito que aínda que o *policy process* suxira a imaxe de orde, a realidade é a desorde e a "*untidy process"*

problema público pódese orixinar tanto na recuperación dunha preocupación social anterior, como pode ser froito dunha construción política de carácter orixinal, polo que Subirats e outros (2008) afirman que a especificidade dun problema público consiste no recoñecemento da responsabilidade do mesmo por parte das autoridades públicas, e non necesariamente no feito de que estas se decidan facer cargo dun problema social previamente artellado.

Ademais, pódese indicar que a *non decisión* é un xeito de poder político consistente en manter fora da axenda pública determinadas cuestións sociais, polo que *"los mecanismos de no decisión sirven para que ciertas demandas de cambio en una situación determinada de distribución de beneficios y privilegios en la comunidad, puedan ser silenciadas, marginadas o hechas desaparecer antes de que consigan llegar al área decisional"* segundo comentan Subirats e outros (2008:131) citando a Bardach e Baratz (1970).

Unha vez definida unha situación como *issue* ou *problema público*, esta opta a entrar na formación da axenda, o que supón a *competición* nun universo de problemas públicos de cara a chama-la atención gobernamental para esperta-la súa iniciativa, competición esta na que os actores, mediante a mobilización dos seus recursos, procuran a transformación dos seus intereses e necesidades en asuntos xerais de interese e utilidade para o conxunto da sociedade.

Así, Aguilar Villanueva (2000d:29) entende por *axenda de goberno "el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes seleccionaron y ordenaron como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que decidieron que deben actuar o consideran que deben actuar".* Neste concepto, a cuestión básica é a selección dos problemas, representando esta selección a estrutura de poder que determina as prioridades gobernamentais e domina a feitura dunha política pública.

Neste proceso, o feito de que unha demanda chegue a ser considerada parte da axenda supón que a esta demanda (I) se lle preste atención; (II) se elabore e seleccione gobernamentalmente unha determinada definición; e (III) que sexan elaboradas e seleccionadas gobernamentalmente opcións de acción. Esta secuencia comporta a presenza de condicións interdependentes e precisas para chegar á decisión de que é preciso actuar e facer algo, xa que o goberno decide actuar unicamente sobre aquelas cuestións sobre as que previamente fixou a súa atención.

Ademais, é preciso ter en conta que para Aguilar Villanueva (2000d) as ideas e valoracións sobre as causas do problema son básicas á hora de que o goberno preste a súa atención como paso previo para decidir sobre a acción, de tal xeito que a propia atención, a definición e a tratabilidade do problema son compoñentes determinantes do proceso polo cal o *issue* acada o carácter de *agendum* ou algo sobre o que se debe actuar, sendo así a definición do problema, a estruturación da axenda e a análise das opcións de acción, elementos interdependentes.

Como exemplos de definicións de axenda, Aguilar Villanueva (2000d:30-31) presenta as seguintes:

- **Anderson (1984: 47).** A axenda político administrativa está integrada polas demandas que os formuladores das políticas escolleron con respecto das que se senten obrigados a actuar.

- **Cobb e Ross (1976:126).** Pódese chamar propiamente formación da axenda ó proceso mediante o cal as demandas de varios grupos da poboación se transforman en asuntos que compiten por acadar a atención seria das autoridades públicas.
- **Cobb e Elder (1984:115).** Por formación da axenda enténdese o proceso a través do cal problemas e cuestións chegan a chama-la atención seria e activa do goberno como asuntos posibles de política pública. A importancia do proceso débese basicamente a dous feitos. O primeiro deles é a limitada capacidade de atención dos gobernos, polo que son sempre máis os asuntos en liza pola atención do goberno cós que o goberno considera efectivamente. O segundo feito básico é que os problemas dunha política non son datos a priori, senón máis ben asuntos por definir. Así, se unha situación particular ou un conxunto de circunstancias constitúe un problema e é propiamente un asunto de interese público, é algo dependente das crenzas e valoracións, non dos feitos mesmos, retrotraendo este concepto ó xa analizado de que os problemas son elaboracións humanas e construcións sociais que plasman certas concepcións particulares da realidade. Agora ben, dado que os problemas se poden definir de moitos xeitos, o que está en discusión ó longo do proceso de formación da axenda non é tanto os problemas que serán tomados en consideración, senón como serán definidos. As definicións non so estruturan e encadran as eleccións posteriores da política, senón que tamén serven para afirmar unha concepción particular da realidade.

Ademais, Aguilar Villanueva (2000d:31-33) focaliza a súa atención en Cobb e Elder (1972, 1976, 1984), que definen 2 tipos de axenda:

- Axenda **sistémica**, pública ou constitucional. Integrada por tódalas cuestións que os membros dunha comunidade política perciben como merecedoras de atención pública, e que caen dentro das competencias da autoridade lexítima.
- Axenda **institucional**, gobernamental ou formal. *"Conjunto de asuntos explicitamente aceptados para la consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones. Por lo tanto, cualquier organización gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituye una agenda institucional"*.

Incidindo nesta clasificación das axendas, Aguilar Villanueva (2000d) cita a Cobb e Elder (1986) que afirman que:

> La agenda sistémica será siempre más abstracta, general y más amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional dada. Más aún, las prioridades de la agenda sistémica no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales. De hecho, pueden existir discrepancias considerables entre ellas. En este sentido, se podría plantear la hipótesis general de que cuanto mayor sea la disparidad ente los dos tipos de agenda, mayor será la intensidad y frecuencia del conflicto dentro del sistema político. (Aguilar Villanueva, 2000d:33)

Continuando coa análise da axenda, Aguilar Villanueva (2000d) cita a formulación realizada por Cobb e Elder (1972, 1983) sobre un modelo integrado do proceso de conformación da axenda sistémica en función de como os problemas públicos logran dilata-lo seu alcance, intensidade e visibilidade dos conflitos para se converter en asuntos públicos e demandar interese gobernamental, determinando tres características básicas para que un asunto entre na axenda: (I) que o asunto sexa obxecto de ampla atención ou coñecemento do público; (II) que boa parte do público o considere merecedor de acción; e (III) que a acción sexa competencia da autoridade gobernamental. Neste sentido, o propio Aguilar Villanueva

(2000d) defende que tamén é preciso estudar as características da definición do problema ó depender directamente desta a difusión do mesmo entre a poboación, de tal xeito que cuestións definidas de xeito sinxelo, anovador e significativo para numerosos grupos de poboación teñen máis posibilidades de se expandir entre o público. Así, identifícanse catro tipos de público:

- **Grupos de identificación.** Directamente afectados polo problema.
- **Grupos de atención.** Interesados no problema.
- **Público atento**. Sectores de poboación ós que lles interese estaren informados.
- **Público en xeral.** Poboación menos informada pero que presta atención ó problema cando é notorio e se formula emocionalmente.

Pola súa banda, Subirats e outros (2008) e o propio Aguilar Villanueva (2000d) tamén mencionan a Kingdom (1984), que sinala que o establecemento da axenda formal do goberno é un proceso decisional continxente, sendo na maior parte das *issue areas* o procedemento decisorio inestable e mal estruturado, semellante ás anarquías organizadas ou modelo de bote de lixo de March e Olsen (1997), polo que a decisión é o resultado da confluencia de problemas, solucións, actores participantes e oportunidades de elección.

En todo caso, Subirats e outros (2008:134-137) seguindo a Kingdom (1984), formulan un proceso de *agenda setting* no que inflúen de xeito determinante os seguintes aspectos:

- **A intensidade do problema**, que é o grao de importancia que se dá ás consecuencias do problema tanto individual como colectivamente**.**
- **O perímetro ou audiencia do problema,** entendido como a extensión ou alcance dos efectos negativos sobre os diferentes grupos sociais implicados no mesmo, a localización xeográfica de tales efectos negativos e o desenvolvemento do problema no tempo. A dimensión do problema relaciónase directamente coa súa visibilidade pública, de tal xeito que Subirats e outros (2008) mencionan a Schneider e Ingram (1977) que indican que a forma de definir un problema social (e a política pública) depende da imaxe social (positiva ou negativa) e do poder político (forte ou feble) dos grupos que sofren os efectos ou daqueles que son responsables da súa aparición.
- **A novidade do problema** que é o grao de novidade dun problema como elemento determinante para o seu acceso á axenda (Downs 1972) xa que mobiliza con máis facilidade á opinión pública. Neste caso, tras unha fase expansiva, o problema perde importancia.
- **A urxencia do problema,** ou a existencia de sucesos que abren fiestras de oportunidade (segundo menciona Aguilar Villanueva, 2000d, seguindo a Kingdom, 1984) a sectores sociais que queren tematizar un problema dende a súa perspectiva promovendo políticas públicas para responder ó problema.

A influencia destes factores en Subirats e outros (2008) para a determinación da *agenda setting* ten cabida na análise de cinco procesos habituais para a devandita conformación da axenda, procesos estes recollidos de Garraud (1990) e Landry e outros (1998):

- **A mediatización.** Neste proceso da conformación da axenda teñen un rol determinante os medios de comunicación e os institutos de enquisas, que converten en ***issue*** unha determinada situación problemática, poñendo o foco nunha situación e incidindo na

opinión pública. Esta situación incita ós actores públicos (e partidos políticos) para se apropiaren do tema e faceren vale-lo seu programa. Neste esquema os principais recursos mobilizados son a información, as estruturas de comunicación e o tempo.

- **A mobilización ou iniciativa externa.** Neste proceso, é a actividade de grupos de presión ou movementos sociais a que determinan as demandas sociais artelladas e, polo tanto, a estruturación da axenda política. Dáse un proceso de mobilización con forte visibilidade pública que atrae a atención dos actores político-administrativos ó problema social e fai que sexa obxecto de intervención por parte dos poderes públicos. Este é un esquema de actuación propio do nivel local, con *laboratorios de xurdimento* de políticas particulares que poden ser expandidas a ámbitos territoriais superiores. Os actores privados mobilizan os recursos relacionados co apoio político, coa organización e co diñeiro e recursos humanos como soporte á estrutura organizativa.
- **A oferta política ou competencia electoral.** Proceso inspirado na *Public Choice*, polo que son os partidos e as organizacións as que toman a iniciativa e definen problemas e formulan políticas que incrementan a súa base electoral ó ir sumando beneficiarios potenciais das mesmas. Así, a axenda está constituída en función dos temas elixidos nos programas dos partidos competidores, sendo este un modelo para os réximes democráticos estilo Westminster, con partidos políticos que acceden ó poder cun programa lexislativo explícito. Os recursos mobilizados son a información para elabora-lo programa político, a organización e o apoio político.
- **A anticipación interna.** Subirats e outros (2008) citan a Garraud (1990) que afirma que o papel decisivo na constitución da axenda é propio dos actores administrativos e das autoridades públicas que están a cargo das políticas vixentes e saben identifica-los desaxustes non resoltos. Neste caso, as avaliacións de políticas e proxectos precedentes poden ser un punto de partida para a modificación das políticas, sobre todo en casos nos que a sociedade civil artella mal un problema, de tal xeito que os actores públicos substitúen ós privados tomando a iniciativa, o que dá nun plus de lexitimidade e incremento de recursos, xa que hai un coñecemento exhaustivo das regras tanto formais como informais, o que lles dá marxe de manobra para faceren vale-los seus intereses.
- **Acción corporativista silenciosa.** Baseada no rol discreto de determinados grupos de interese na conformación da axenda. Os actores (moi organizados e con fortes redes de influencia) buscan un acceso directo á toma de decisións evitando que as políticas públicas nas que queren influír saian ó público. É un proceso de *agenda* setting propio do neocorporativismo e clientelismo no que os recursos utilizados son a organización, o consenso e o apoio político[54].

Continuando coa definición da axenda, Aguilar Villanueva (2000d:41-45) seguindo a Cobb e Elder (1984) afirman que o acceso á axenda non é accidental, senón que é produto dun proceso complexo e laxamente estruturado. Neste contexto de incerteza, é posible tentar unha aproximación mediante os denominados *"factores de contexto"*, de tal xeito que sexa posible achegar certa estabilidade ás correntes de problemas, demandas, grupos e decisións que flúen

[54] Son de enorme interese os comentarios de Subirats e outros (2008:146) con respecto a este proceso de agenda setting no que "para una autoridad administrativa resulta interesante negociar de modo bilateral con un grupo de presión en la medida en la que este le ofrece, a cambio de la no-problematización pública del tema a resolver, su red de acción, así como su apoyo en el momento de la adopción de la política. De hehco, la mayoría de los recursos serán movilizados para evitar que la información sobre el problema a resolver resulte (demasiado) pública, que se adopten soluciones jurídicas (demasiado) rígidas, etc.

entre sociedade e goberno, tal e como indicaban March e Olsen (1997). Estes factores son os seguintes:

- Elementos como as leis, os valores, as ideas ou os compromisos delimitan o universo dos **problemas** a cualificar como públicos. Este é o primeiro factor a ter en conta xa que o goberno (identificado como un actor único, a pesar de que é posible atopar diferentes sensibilidades nos seus múltiples departamentos) conta cunha maior sensibilidade por certos temas e grupos, en detrimento doutros temas. Este nesgo provoca unha *peneira* dos problemas e demandas sociais, de tal xeito que é posible identificar un patrón de redución da multiplicidade e variabilidade, e configurar un patrón de atendibilidade e aceptabilidade das cuestións públicas.
- Estes valores previos, ideas e compromisos, válidos para a restrición dos problemas, tamén son aplicables ás restricións das **solucións**, sendo un limitante importante á hora de facer coincidir problemas (que, como se observa, non son considerados) con solucións (que, ante a *incomparecencia* dos problemas, xa non se consideran).
- As rutinas como elementos limitantes das **oportunidades de elección** por parte gobernamental, pechando así as oportunidades. A pesar da capacidade das rutinas en contornas administrativas, é posible atopar periodicamente boas oportunidades para chama-la atención e colocar asuntos na axenda, denominándose *policy window*. Aguilar Villanueva, (2000d:43) cita a Kingdom, 1984 ó definir estas *policy window*, considerándoas como oportunidades favorables que permiten colocar determinados problemas e recomendar certas propostas de solución e, polo tanto, confórmanse como oportunidades de elección perante as que os grupos e o goberno deben reaccionar con proxectos para poderen aproveitar esta oportunidade a favor dalgún asunto en particular ou para unha familia de asuntos que non chamaran a atención previamente.
  Estas *policy windows* ábrense cando, por exemplo, en ocasión dun evento periódico predicible (troco de goberno) ou dun evento impredicible (un sismo, unha crise), xerando maior receptividade. De tódolos xeitos, o aproveitamento destas *policy windows* supón que os actores conten cunha definición do problema gobernamentalmente tratable en termos de legalidade, eficiencia e consensualidade xa que as fiestras non permanecen abertas por moito tempo e pechan por múltiples motivos (os actores erran ó entrar en acción, os actores non contan con alternativas dispoñibles, os acontecementos que abriron a fiestra saen da escena por seren temporalmente limitados…).

A existencia destes factores configura un **patrón de receptividade gobernamental** que contribúe a estabilizar e ordena-lo carácter mudable de reclamos e presións sociais, polo que non todo é azar na elaboración da axenda. De tódolos xeitos, o factor que máis pesa na configuración da axenda é a forza dos actores (coa súa capacidade de mobilización de recursos e de interacción entre eles) que interveñen no proceso.

En todo caso, Cobb e Elder (1984:84) citan a Gusfield (1981 e 1984) ó afirmar que as eleccións que guían as políticas públicas comezan coa definición do problema, sendo neste feito en grande parte no que consiste o proceso de formulación da axenda. Así, *"La arena pública no es un campo de juego en el que juegan todos bajo las mismas reglas; algunos tienen mayor acceso que otros y también detentan un poder mayor para dar forma a la definición de los problemas públicos"*, en tanto que "*El carácter de problema de un fenómeno suele ser lo que ocasiona conflictos entre las partes interesadas que luchan por definir (o descartar la definición) de un asunto que se considera objeto de acción pública"*

(Cobb e Elder, 1984:91), de tal xeito que se incide directamente na tese sostida ó longo da investigación recollida de autores como Subirats e outros (2008), que é o elevado grao de importancia que teñen os actores á hora de determina-las políticas públicas e as súas diferentes fases.

Como se pode observar, a definición dos problemas públicos é o produto derivado da **Etapa 1 do ciclo de políticas públicas, é dicir, a inclusión na axenda**, determinado socialmente e no que as capacidades de mobilización de recursos dos actores inciden de xeito determinante. Neste caso, seguindo a Aguilar Villanueva (2000d), os actores inciden na determinación do problema dende as súas ópticas e intereses (así como dende os seus *frames* e cultura propias), en tanto que os gobernos non son unicamente influídos polos actores senón que, en virtude da súa autonomía como institucións, non só teñen os seus propios intereses, senón os seus sistemas de crenzas e rutinas, valores e cultura organizativa, limitando as interpretacións dos problemas e as opcións a valorar.

Así, Aguilar Villanueva (2000d) menciona a Hogwood e Gunn (1984) ó afirmar que por definición do problema enténdense os procesos mediante os que unha cuestión (problema, oportunidade, tendencia…) xa aprobada é colocada na axenda da política pública, é estudada, explorada, organizada e posteriormente cuantificada polos interesados, quen non raramente actúan no marco dunha definición de autoridade, aceptable provisoriamente en termos das súas probables causas, compoñentes e consecuencias.

Deste xeito, crear socialmente un problema consiste en "*encontrar un problema acerca del cual se puede y se debe hacer algo"* e a "*análisis de políticas consiste en crear problemas que los decisores pueden tratar conforme a las variables que tienen bajo control y el tempo del que disponen"* segundo afirma Wildawsky (1979) mencionado por Aguilar Villanueva (2000d:60). Neste proceso de creación de problemas, é posible indicar que os problemas públicos son *wicked problems* (Webber e Rittel, 1973) ou problemas retorcidos cuxa complexidade se incrementa a medida que avanza a intervención pública ó dependeren, en grande parte, da percepción e das valoracións dos cidadáns, de tal xeito que a definición dos problemas supón unha dificultade para construír e estruturar unha definición sobre a que se poida chegar a un consenso entre os actores da rede; en tanto que tamén supón dificultades para a definición operativa á hora de xerar intervencións viables.

Simon (1973) citado por Aguilar Villanueva (2000d) diferenza entre problemas en función do seu grao de estruturación. Por problemas *ben estruturados* entende aqueles que teñen características precisas e un ámbito claro identificado en termos de estado inicial, intermedio e final, de tal xeito que se pode estudar a aplicación das accións e se resolveron ou non o devandito problema. Por problemas *mal estruturados* entende aqueles con estrutura imprecisa e sobre os que é difícil saber se as accións aplicadas comportan a resolución do problema ou o seu avance. Neste último caso, o autor recomenda a descomposición en problemas menores ata que sexan abordables e medibles, aínda que Dunn (1992:138 e ss.) afirma que os "*system of problems"* non son entidades mecánicas e non poden ser seccionados en conxuntos independentes sen corre-lo risco de aplica-la solución correcta ó problema errado, sendo unha das características destes sistemas de problemas o feito de que o todo é maior cá suma das partes, sendo algo cualitativamente diferente. Este é o caso de problemas sociais complexos como poden ser o crime, o desemprego ou a pobreza.

Continuando coa a definición dun problema, esta consiste en seleccionar e salientar certas realidades e valoralas, de tal xeito que os feitos que se consideran relevantes dependen do marco de referencia e das teorías implícitas das persoas que avalían a situación. Neste sentido, a definición dunha situación como problema supón aceptar que ten solución e delimita-las solucións posibles sempre dentro das competencias das autoridades gobernamentais de referencia, citando Cobb e Elder (1984:93-94) a Wildawsky (1979) ó asumir que "*Son las soluciones las que hacen a los problemas"*, perante o cal *"los problemas se definen por soluciones hipotéticas; la formulación del problema y la solución propuesta forman parte de la misma hipótesis".*

Este vencello entre actores, *frames*, problemas e solucións supón que as restricións ideolóxicas e os valores dos actores predeterminan as definicións dos problemas (o cal significa que predeterminan os problemas dignos de seren considerados) e, polo tanto, as solucións aceptables; en tanto que as solucións viables veñen determinadas polas tecnoloxías dispoñibles e polo coñecemento aceptado, aspectos estes que limitan o rango do posible e acoutan as solucións efectivas e operativas ós problemas. Neste caso, dende o punto de vista dos actores gobernamentais, "*el interés principal de los políticos es la búsqueda de problemas que tengan soluciones fáciles y a mano. La voluntad política existe solo cuando es posible sustentar posiciones, es decir, tener soluciones como mínimo, y problemas"* segundo indica Eyestone (1979) citado por Cobb e Elder (1984:96-97).

Estes intereses dos actores gobernamentais, así como os dos propios actores enmarcados na rede, e sobre todo a ubicuidade das *rutinas*, provocan que a axenda política se vexa completada por problemas e solucións que privilexian elementos xa probados noutras políticas públicas, contribuíndo deste xeito ós axustes de carácter incremental mencionados por Lindblom e xa comentados neste documento. Con todo, a presenza das rutinas pode ser matizada en función das *policy windows* que se abran, así como atendendo ós trocos de actores dentro da rede de políticas e, sobre todo, a aspectos como a entrada de novo persoal nos actores de carácter gobernamental que contan con actitudes diferentes e ansia de se diferenciaren dos seus predecesores, o que abre o abano das oportunidades de elección para os *issue entrepreuneurs* ou *empresarios de asuntos*, segundo recollen Cobb e Elder (1984) citando a Eyestone (1978), que son persoas que dispoñen de recursos a seren mobilizados na promoción de certas cuestións.

Tal e como se comenta, todo problema público é unha construción social, polo que a definición do problema xorde das interaccións entre os actores integrantes dunha rede que *compiten* para impoñer a definición do problema. Esta competición artéllase en torno ás *historias causais* que presentan os diferentes actores polo que , "*La definición del problema es un proceso de construcción de imaginarios, en el que el tema fundamental es la atribución de la causalidad, repulsa y responsabilidad. (...) Estos actores construyen historias o narraciones que describen problemas y dificultades atribuíbles a la acción de otros individuos u organizaciones, y a partir de ahí reivindican el derecho a exigir que el gobierno actúe para afrontar esa problemática"*, tal e como indica Stone (1989) recollido por Subirats e outros (2008:138).

As historias causais determinan os grupos cuxo comportamento causa o problema e que deben paga-los custos da solución, creando e delimitando grupos sociais mediante a

designación simbólica, manipulando imaxes e símbolos para reforza-lo seu discurso. A historia causal determina causas e culpables, determina solucións e custos.

Deste xeito, e tendo en conta que o público é pouco sensible a análises complexas, os actores crean historias causais sinxelas e de doada transmisión. Esta simplicidade comunicativa é complementaria coa dobre dimensión analítica da historia causal, xa que esta historia debe contar cunha dimensión de carácter *empírico-cognitiva* (o que inclúe unha base de coñecemento técnico ou científico en ocasións sólida), e unha dimensión *moral-normativa*. Esta dobre dimensión leva a Hisschenmöller e Hoppe (1996), citados en Subirats e outros (2008:140), ó deseño da seguinte tipoloxía de problemas públicos clasificados en función do seu grao de estruturación e que implica un determinado tipo de política pública para a súa resolución:

Táboa 7: Estruturación de problemas atendendo á súa dimensión cognitiva e normativa.

Dimensión Cognitiva do Problema	Dimensión Normativa do Problema	
	Conflito coas normas e valores que implica o problema a resolver	Consenso coas normas e valores que implica o problema a resolver
Descoñecemento da natureza do problema	Problema **non estruturado**. É precisa unha estratexia baseada na **aprendizaxe colectiva**.	Problema **parcialmente estruturado** no que existe acordo con respecto ós obxectivos, polo que é precisa unha estratexia pluralista centrada na **negociación**
Certeza sobre a natureza do problema	Problema **parcialmente estruturado** no que existe acordo no que respecta ós medios, polo que é precisa unha estratexia de **acomodación.**	Problema **estruturado**, polo que é precisa unha estratexia baseada na **regulamentación.**

Fonte: Elaboración propia a partires de Hisschemöller e Hoppe (1996) citado en Subirats e outros (2008:140)

Seguindo a Subirats e outros (2008:140), pódese indicar que *"la etapa de definición política (inicial y frecuentemente provisional) de un problema público, se puede considerar finalizada cuando una hipótesis causal reúne, si no un total consenso político, cuando menos el acuerdo de una mayoría sustancial de los actores involucrados"*. Deste xeito, o *funil* para a definición do problema parte de múltiples *historias causais* defendidas polos actores para chegar a unha única *hipótese causal* que será a *narración* ou *relato* máis plausible conforme ó coñecemento existente sobre as condicións do problema, e a máis desexable politicamente en función dos intereses e valores dos actores nesta fase da política pública, nun determinado contexto.

Neste sentido, Subirats e outros (2008), citan a Vlassopoulou (1999) que afirma que:

> …cada sistema de actores (policy venue) constituido alrededor de un problema o reto, representa una cierta percepción de ese problema. La difusión, por parte de otro actor, de una visión alternativa se convierte de este modo en un claro elemento de inestabilidad ya que, de imponerse, no solo cambia la correlación de fuerza en el seno del sistema de actores. Por lo tanto, podríamos decir que cada configuración de actores refleja una definición particular de cada reto o tema. Por todo ello, la combinación de los dos elementos nos puede explicar a la vez tanto la estabilidad como la modificación rápida de una política determinada. (Subirats e outros, 2008:149)

Así, con respecto á posibilidade de evolución da definición dos problemas, Subirats e outros (2008) mencionan a Rose e Davies (1994) que afirman que os novos gobernos teñen unha limitada marxe de manobra debido a (I) que teñen unha importante asignación de fondos a políticas xa comprometidos (efecto sombra); e (II) os actores político-administrativos contan cunhas rutinas e xogos que preservan as súas posicións de poder e prerrogativas. Este concepto é complementario ás indicacións de Lascoumes (1996) que afirma que os problemas políticos non aterran sobre terreo virxe, xa que toda política pública se realiza en referencia directa á situación anterior, o que inflúe sobre a determinación do problema, sobre os actores e sobre as interaccións a xeito de herdanza.

De xeito operativo, Subirats e outros (2008:148) formulan un esquema de traballo con tres elementos básicos á hora de estudar o proceso de inclusión na axenda e definición do problema público.

- O primeiro é a **análise dos actores**, na que se deben estudar aqueles que son activistas ou emprendedores e se consideren depositarios lexítimos do problema; a súa historia causal; e as historias causais dos seus competidores.
- O segundo factor é a **análise dos procesos de tematización**, estudando os recursos e as regras institucionais son utilizadas polos actores e con que nivel de éxito para acceder á toma de decisións.
- O terceiro factor é a **análise do contido substantivo do problema**, estudando a influencia que sobre este contido ten a composición dos actores implicados e as estratexias utilizadas para a inclusión na axenda sobre o xeito da definición final do problema.

Este esquema complementa as dimensións substantivas e institucionais e facilita a interpretación global do proceso de definición do problema no paso do seu estado como *problema social* ó seu novo estado como *problema público.*

3.4.3.6 A Etapa 2 – Decisión e Programación. Produto 2: O Programa de Actuación Político – Administrativo.

A **Etapa 2** do ciclo de políticas públicas segundo o modelo seguido para a investigación é a de **Decisión – Programación,** que se compón de dous produtos diferentes. Por unha banda, o **Produto 2** do modelo do ciclo de políticas públicas é o denominado **Programa de Actuación Político – Administrativo** (en diante ***PPA*****),** en tanto que o **Produto 3** é o **Acordo de Actuación Político – Administrativo** (en diante ***APA***), dándolle forma estes dous produtos diferenciados ó que é a programación e a decisión en políticas públicas.

Esta Etapa 2, sempre tendo en conta a realidade analítica do modelo, así como o feito de que en tódalas fases hai un proceso de retroalimentación constante en función das interaccións e xogos entre os diferentes actores, supón a asunción da *hipótese causal* do problema público (de entre as diferentes *historias causais* propostas polos actores da rede que compiten no proceso de conformación da axenda) e, polo tanto, a determinación das causas e causantes do problema a resolver. Esta *hipótese causal*, como xa foi comentado, inclúe o peche das

diferentes alternativas de solución ó problema público, de tal xeito que esta Etapa 2 comporta o inicio do debate sobre como operativizar a política cuxas bases ficaron sentadas na Etapa 1.

De tódolos xeitos, convén lembrar que as interaccións entre os actores veñen determinadas polo seu dinamismo, así como pola capacidade de mobilización de recursos pola súa parte nos diferentes momentos da política pública a estudar. Isto é preciso telo en conta xa que se ben na Etapa 1 fican sentadas as bases interpretativas do problema social mediante a *hipótese causal*, isto non supón que a totalidade dos actores da rede acepten definitivamente esta definición do problema, abrindo a posibilidade de modificar nas diferentes fases do ciclo da política a redefinición do problema en función dos trocos nas interaccións derivadas das modificacións dos recursos dispoñibles polos actores.

Centrándonos no *PPA*, e sempre seguindo a Subirats e outros (2008), é preciso indicar que este é:

> …un momento específico de la decisión en el que se fijan las bases jurídicas que sustentan los objetivos, los instrumentos de intervención y las modalidades operativas de la acción pública. Por otra parte, el PPA contiene también decisiones respecto del proceso y la organización administrativa que deberán permitir la implementación de la política pública. (Subirats e outros, 2008:151-152)

Especificamente, para Subirats e outros (2008:151-152), o *PPA* "*incorpora el conjunto de normas y actos reglamentarios que los parlamentos, los gobiernos y los organismos o autoridades a cargo de la implementación consideran necesarias para la aplicación de una política pública"*.

As políticas públicas dispoñen dun *PPA* (entendido sempre como variable dependente) máis ou menos detallado ou específico en función do nivel regulamentario producido pola autoridade administrativa ou nivel territorial competente á hora da implementación, correspondéndose esta serie de documentación normativa e regulamentaria á fonte primaria de lexitimidade dunha política pública, e incluindo ademais dos obxectivos da política, dereitos e obrigas con respecto ós grupos obxectivo da mesma atendendo á *hipótese causal*.

Neste sentido, o *PPA* componse a nivel formal de diferentes documentos tales como leis ou decretos, actos administrativos, regulamentos, estatutos, ordes ou directrices administrativas emitidas polas administracións competentes, é dicir, o conxunto de disposicións legais estruturadas que compoñen a política pública. No nivel material, dentro deste conxunto de disposicións legais é preciso identificar elementos tales como (I) os obxectivos normativos da solución prevista; (II) a definición dos grupos, con especial atención ós grupos obxectivo e ó seu rol na realización da política pública; (III) os medios dispoñibles (o que supón a hipótese de intervención); e (IV) os principios de organización administrativa precisos para a implementación da política pública.

Á hora da análise do *PPA*, é básica a concepción multinivel das políticas públicas, xa que neste caso sería preciso estudar os diferentes actos emitidos polas diferentes administracións competentes territorialmente no eido dunha política pública, complementando o caso que nos ocupa o nivel estatal (aínda que dun xeito macro), o nivel autonómico e o nivel local (sendo estes dous niveis os principais a ter en conta). Deste xeito, aínda que é un aspecto relevante na totalidade dos *PPA* das políticas públicas, nas de carácter multinivel é preciso prestar especial atención ó elemento da *coherencia* nos elementos formais e materiais mencionados, para

identificar a *coherencia interna do PPA* (entendido isto como coherencia intra-política entre os diferentes actos da mesma política) e a *coherencia externa* (entendido como que a política sexa coherente co conxunto de políticas implementadas polas diferentes administracións, é dicir, coherencia inter-políticas).

Atendendo ó modelo de Subirats e outros (2008:154-163), o *PPA* está composto por un total de cinco elementos básicos que responden ó carácter substantivo e institucional que integran as políticas públicas. A continuación, estudaranse brevemente os devanditos elementos:

- **Os obxectivos**. Elemento de carácter substantivo para a política pública que supón a definición do estado que se considera satisfactorio e que se pretende acadar a través das medidas a implementar. Estes obxectivos pódense atopar ó longo dos documentos legais que conforman o *PPA*, se ben dun xeito xeral na lexislación, en tanto que canto máis baixo sexa o elemento estudado na xerarquía normativa, normalmente máis se tenderá á especificación de obxectivos definidos e unidades de medición que levan á definición de *indicadores de eficacia*. Neste sentido, Subirats e outros (2008) expresan a súa preocupación pola confusión presente entre o cumprimento das medidas previstas na lei, e o cumprimento dos obxectivos marcados nos diferentes documentos legais.

  > …el objetivo no es cumplir la ley, sino alcanzar los objetivos que fija la ley ya que de este modo se alcanzan los valores que la normativa incorpora, y que de hecho tratan de transformar la realidad considerada como politicamente inaceptable. (Subirats e outros, 2008:155)

- **Os elementos avaliativos.** Vencellado directamente coa anterior definición de obxectivos cuantificables e de indicadores de eficacia, os elementos avaliativos marcan a presenza de elementos que fan posible a determinación de se un obxectivo foi acadado ou non. É dicir, "*incluyen indicaciones acerca del tipo de datos que se deben obtener a fin de determinar exactamente el nivel de realización de los objetivos"* (Subirats e outros, 2008:156). A importancia destes elementos avaliativos radica na interdependencia existente entre os métodos para avalia-lo grao de alcance dos obxectivos da política, e os resultados obtidos, xa que como indican os autores, o método a aplicar para a análise dos datos pode comportar *diverxencias* nos resultados obtidos, sendo este un debate básico no seo da propia política, pero que fica alleo ó campo da opinión pública xa que normalmente vese monopolizado por "*actores que se sirven de un lenguaje técnico para hacer valer sus intereses políticos sin necesidad de explicitarlos abiertamente".*
- **Os elementos operativos (instrumentos de intervención, medidas).** Estes elementos constitúen a propia intervención en si mesma, aquelas ferramentas e medidas que se ten previsto implementar para acada-los obxectivos da política, concretando as hipóteses de intervención (en función da *hipótese causal*) e definindo exactamente aqueles elementos a ter en conta e sobre os que actuar de xeito operativo (definen de xeito concreto os grupos obxectivo, determinan dereitos e obrigas, afondan nas medidas a implementar dende un punto de vista efectivo…). Segundo Subirats e outros (2008:157), o "*elemento operacional (...) define las modalidades de la acción sobre los grupos objetivo, condición sine qua non para convertir en efectiva una política pública"*, identificando catro tipos de modalidades de intervención: (I) a reguladora, plasmada na prohibición, obriga ou atribución de dereitos, que inflúe directamente no comportamento dos grupos obxectivo; (II) a incentivadora, que opera mediante transferencias financeiras para influír de xeito

indirecto sobre o comportamento dos grupos obxectivo; (III) a persuasiva, que informa e conciencia ós grupos obxectivo para convencelos de adoptaren condutas que vaian na liña da política; e (IV) a provisión directa de bens e servizos, como xeito de encamiñar a conduta dos grupos obxectivo na liña da política.

- **O Acordo de actuación político-administrativo e os recursos.** O *APA*, que será analizado de xeito individual con posterioridade, tamén é unha parte do *PPA* xa que, sobre todo en políticas públicas de carácter multinivel, ou naquelas que sexa preciso a participación de estruturas administrativas diferentes da propia central da administración de referencia (por exemplo, organismos autónomos, axencias, fundacións…), ou ben doutro tipo de actores (colexios profesionais, sindicatos, asociacións…), esta distribución debe ser considerada á hora do deseño do *PPA*, distribuíndo as funcións de cada actor de tal xeito que sexa todas coherentes (a *coherencia interna* anteriormente mencionada) coa liña xeral da política. Así, atendendo ás palabras de Subirats e outros (2008:160), "*Los acuerdos de actuación político-administrativos (APA) que se adapten mal a esa fragmentación institucional, pueden provocar deficiencias considerables en el proceso de implementación de los objetivos del PPA y, por lo tanto, disminuir sensiblemente el alcance de sus elementos sustantivos"*, facendo especial fincapé sobre as necesidades dos diferentes actores con respecto a materias de carácter administrativo, técnico ou financeiro básicas para sustentaren o rol destes actores no seo da política.
- **Os elementos procedimentais.** Este elemento comporta o respecto do *PPA* ó marco institucional do sistema político administrativo de referencia, plasmado en elementos tales como o estado de dereito ou a democracia, así como ás normas superiores xerarquicamente que marcan principios de igualdade ou transparencia no seo das políticas públicas. Os elementos procedimentais, segundo os autores, formúlanse como instrumentos administrativos a disposición dos actores, vencellados ó dereito administrativo, de tal xeito que esta formalidade xurídica supoña que os actos administrativos teñan valor xurídico. Este feito non supón que a totalidade da interacción presente entre os actores deba formularse en función de elementos procedimentais, o que suporía limitar a riqueza destas interaccións, senón que unha parte delas si que debe ser considerada atendendo ás prácticas procedimentais marcadas pola legalidade vixente xa que representan a formalización da actividade administrativa.

Como se comentou con anterioridade, o *PPA* debe amosar a *coherencia interna e coherencia externa*, aínda que en caso de contradicións entre os elementos do devandito *PPA* débese falar de "*déficit de implementación pre-programado"* , segundo indican Subirats e outros (2008:164) citando a Knoepfel e Widner (1982), que o entenden como a presenza de contradicións dentro do *PPA* que non se poden imputar ós responsables da implementación, senón ás instancias encargadas da formulación da política[55]. Este criterio da *coherencia* debe ser complementado co da *legalidade* como elemento central do *PPA*, xa que se este non é xuridicamente estable, as decisións adoptadas polos tribunais perante a posibilidade da presentación de recursos, poden interferir e modificar substancialmente a política pública de referencia.

[55] Os autores mencionan este caso, por exemplo, acontece cando "la ausencia de actos formales (outputs) de implementación de una política pública se puede explicar, por ejemplo, por el hecho de que el PPA presupone un acurdo de actuación político – administrativo (APA) mal formulado o inadaptado, dada su incapacidad de realizar los objetivos y las prestaciones previstas por la política" (Subirats e outros , 2008:164). Tamén é mencionado o exemplo de déficit de implementación causado polas definicións erróneas de grupos obxectivo procedentes de hipóteses causais deficientes, ou a contradición entre os recursos atribuídos ós actores do APA, e os obxectivos ou formas de intervención dunha política.

En termos operativos, Subirats e outros (2008:166-170) identifican tres dimensións básicas para a análise:

- ***PPA* detallado *versus PPA* macro.** Con esta dimensión estúdase o contido substantivo do *PPA*, de tal xeito que é posible observar *PPA* que presentan unha feble definición do contido substantivo das medidas a implementar, o que supón a presenza de importantes marxes de manobra para os implementadores e, polo tanto, unha posible implementación diversificada; en tanto que tamén é posible observar *PPA* moi detallados cun contido substantivo importante, o que supón a limitación da autonomía dos implementadores e, polo tanto, unha implementación homoxénea.
- ***PPA* centralizado *versus PPA* descentralizado (ou *PPA* e esferas de goberno).** Con esta dimensión é posible estudar o peso entre as diferentes esferas político-administrativas dos diferentes elementos do *PPA*, o que supón o estudo do peso do nivel estatal, autonómico e local para o caso que nos ocupa.
- ***PPA* substantivos *versus PPA* institucionais.** Con esta dimensión estudarase a focalización do *PPA* en elementos substantivos (é dicir, a énfase dos diferentes documentos que forman parte do *PPA* en elementos centrados nos obxectivos da política), ou en elementos de carácter institucional (é dicir, *PPA* que pon o acento nas regras institucionais e que determina de xeito específico o *APA* e os procedementos a seguir para resolve-los problemas).

Segundo o enfoque defendido polos autores de referencia, o *PPA* debe conter unha combinación e interdependencia entre os elementos institucionais e os elementos substantivos, pero son conscientes de que na actualidade prevalece o elemento substantivo (obxectivos e medidas das políticas), deixando de lado cuestións organizativas que, probablemente, determinen o grao no que se acadan os devanditos obxectivos. Ademais, e seguindo coa relevancia das interaccións entre os actores que determinan as políticas os autores cuestiónanse polas interdependencias entre os elementos do *PPA* e pola súa influencia sobre o alcance do núcleo da política, así como polas consecuencias políticas das diferentes combinacións de elementos específicos e polas estratexias que usen os actores fronte a elas.

3.4.3.7 A Etapa 2 – Decisión e Programación. Produto 3: O Acordo político-administrativo.

O *APA* conforma o terceiro dos produtos do modelo de políticas públicas que se está a estudar, representando conxuntamente co *PPA* os dous produtos que integran a *Etapa 2* correspondente á decisión e programación.

O *APA* é o *"conjunto estructurado de actores públicos y paraestatales que está a cargo de la implementación da política y que, por lo tanto, relacionan finalmente los postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado"* segundo indican Subirats e outros (2008:170). A unidade básica do *APA* son os actores, tanto público como privados, se ben estes actores privados están caracterizados por teren atribuídas ou delegadas responsabilidades propias dos poderes públicos e, en función desta delegación, participan como iguais ós públicos na produción de accións concretas vencelladas á política, de tal xeito

que esta heteroxeneidade comporta a necesidade de establecer sistemas de coordinación procedimental para fornecerse así dunha rede de interaccións horizontais e verticais que dean sustento á política.

A pesar disto, o *APA* non engloba por completo ós actores que conforman a *policy network* xa que só contempla aqueles actores privados que asuman competencias relativas á implementación por delegación dos actores públicos. Ademais, a complexidade do *APA* increméntase ó asumir a realidade multinivel das políticas, de tal xeito que é posible que se integren actores estatais, autonómicos e locais, ademais dos devanditos privados, todos asumindo as súas propias competencia no seo da política pública.

En termos operativos, o modelo de Subirats e outros (2008) contempla a posibilidade de estudar dimensións internas que tratan sobre o funcionamento do propio *APA*, ademais de dimensións externas, que sitúan ó *APA* con respecto do seu entorno.

Con respecto ás dimensións analíticas internas, salientan:

- **O número e tipo de actores**, de tal xeito que a maior número de actores, maior necesidade da presenza de mecanismos para a negociación e o establecemento de sistemas de coordinación das actuacións. Neste sentido, é preciso indicar que a composición do *APA* tamén inflúe na previsibilidade, xa que se ben os *APA* conformados por actores públicos amosa un comportamento previsible, aqueles de carácter mixto (con actores privados ou para-públicos) presentan unha previsibilidade menor.
- **O grao de coordinación horizontal, ou a integración *versus* a fragmentación** onde a fragmentación é un feito que non se deriva automaticamente do elevado número de actores, senón da pertenza destes actores a organizacións administrativas ou a medios diverxentes e/ou opostos en función das tarefas que realicen ou os intereses ós que representen. A fragmentación tamén pode ser resultado, por exemplo, da ausencia de normas procedimentais, de tal xeito que a ausencia de coordinación pode interpretarse da vontade dos actores de non coordinarse, así como das diverxencias propias dos valores, funcións, intereses e dos obxectivos perseguidos polos propios actores e polas clientelas destes actores. Esta ausencia de coordinación non dá nunha saída dos actores do *APA*, senón que a fragmentación horizontal supón a miúdo a presenza de contradicións nos posteriores produtos e etapas da política.
- **O grao de coordinación vertical, ou a integración *versus* a atomización.** Esta dimensión analítica supón o estudo da coordinación entre os diferentes niveis político – administrativos presentes nun territorio e con competencias nunha política (Estado, Comunidade Autónoma e Entes Locais, por exemplo). O *APA* será integrado se as diferentes administracións comparten competencias lexislativas, regulamentarias e de implementación; en tanto que o *APA* será atomizado se os actores rexionais ou locais dispoñen de ampla autonomía para a programación e a implementación da política, sendo posible que estes actores adapten a política deseñada a nivel estatal ás súas circunstancias locais sen ter en conta as indicacións *superiores*. O grao de integración ou atomización varía en función das políticas analizadas, polo que no mesmo país poden existir políticas multinivel integradas e políticas fragmentadas.
- **O grao de centralidade dos actores clave, ou *APA* centralizado *versus* igualitario.** Esta dimensión permite estudar o peso dos actores clave no *APA*, identificando os actores que se atopan en situación de poderen *impoñer* o seu punto de vista no seo da política (casos

nos que se estaría diante dunha situación de centralización na que o actor central non unicamente pode impoñer as súas visións, senón que establece unha dinámica de negociacións bilaterais ou multilaterais cos restantes actores *periféricos*), ou aqueles *APA* nos que as decisións son apoiadas por varios actores, sen que exista un/uns actores determinantes (caso no que se estaría diante dunha situación igualitaria).

- **O grao de politización, ou *APA* politizados *versus* burocráticos.** Esta dimensión permite o estudo da presenza e influencia de actores políticos (membros do Parlamento, comisións de expertos, partidos políticos…) ou de actores de carácter burocrático (membros de administracións públicas. Os *APA* con maior presenza de actores políticos son máis imprevisibles, elemento matizado xa que é preciso facer referencia á *path dependence* ou *biografía* das políticas públicas que, sobre todo no caso das políticas máis permanentes no tempo, dispoñen dunha ampla variedade de rutinas, en tanto que as políticas novas están abertas a este grao de incerteza.

Con respecto ás **dimensións analíticas externas,** salientan:

- **O contexto fixado por outras políticas públicas, ou a homoxeneidade *versus* a heteroxeneidade.** Esta dimensión permite identificar a marxe de manobra co que conta o *APA* con respecto doutras políticas públicas que na actualidade se estean a implementar, de tal xeito que se poida identificar este contexto como un *apoio* ou como un *handicap* en función das competencias que asuman os actores públicos no *APA* de referencia, e noutros *APA* doutras políticas coas que se pode entrar en conflito. Seguindo a Subirats e outros (2008), para esta análise é central o estudo da posición dos actores do *APA* (se estes pertencen ó mesmo departamento, o *APA* será homoxéneo; en tanto que se estes pertencen a diferentes departamentos dentro dun ministerio ou consellería, ou ben a diferentes consellerías ou administracións, o *APA* será heteroxéneo) xa que o contexto pode ser traducido en:

> …tradiciones propias de la administración de cada ministerio (espíritu de cuerpo, hábitos), en tipos dominantes de carrera profesional y reclutamiento de personal, en redes tradicionales de interacción que se mantienen de modo preferente con determinados ministerios o divisiones, con grupos sociales específicos (clientelas) o con consejeros externos que gozan de una notable influencia en un órgano administrativo. (Subirats e outros, 2008:178)
>
> .

- **O grao de apertura, ou *APA* abertos *versus* pechados.** Nesta dimensión estúdase a intensidade das interaccións entre os actores do *APA* e da contorna social inmediata, sendo posible que os actores do *APA* manteñan relacións con outros actores da *policy network* que representen ós grupos-obxectivo, ós beneficiarios finais e ós grupos de terceiros ou ó resto dos grupos implicados, o que supón que o *APA* sexa aberto. Esta apertura permite ó *APA* obter coñecemento directo da situación social relacionada coa política e, polo tanto, mellorar as accións a implementar. De tódolos xeitos, é posible observar *APA* abertos, parcialmente abertos e pechados, sendo os produtos destes últimos formulados de xeito unilateral, en tanto que os *APA* abertos caracterízanse por contemplaren procesos de participación social.

Con estes dous produtos, o *PPA* e o *APA* remata de xeito analítico a Etapa 2 do modelo de análise a seguir na investigación, sendo preciso incidir en que a modificación da capacidade de mobilización dun recurso por parte dun actor pode comportar a capacidade de

influír tanto nas fases posteriores como na redefinición do problema, de tal xeito que en tódolos produtos e tódalas fases se dá un *feed-back* constante.

3.4.3.8 A Etapa 3 – Implementación. Produto 4: Os Plans de Acción.

A **Etapa 3** do ciclo das políticas públicas segundo o modelo que se está a seguir correspóndelle á **Implementación**, e contén no seu interior a definición dos **Plans de Acción (Produto 4)** e os **Actos de Implementación (Produto 5)** considerados como os ***outputs*** da política pública de referencia.

A etapa correspondente á implementación é central no ciclo das políticas públicas, sendo esta consideración válida tanto para o modelo de referencia como, por exemplo, para os modelos tamén comentados de Meny e Thoenig (1992), de Bardach (1998), ou para as análises realizadas por Mahou (2008). É dicir, a implementación é unha fase básica do ciclo das políticas que plasma as accións derivadas da *definición do problema*, artelladas no *PPA* a través dos actores incluídos no *APA*, en actos concretos con resultados concretos de cara ós grupos obxectivo, ós beneficiarios finais e ós grupos de beneficiarios ou afectados.

Neste sentido, de igual xeito ó comentado con anterioridade, aínda que analiticamente fora desexable observar unha coherencia entre as fases da política e os produtos que se levan analizados, débese lembrar que o xogo dos actores e a súa capacidade de mobilizar recursos ou utilizar regras institucionais pode variar o sentido da fase de implementación en función dos seus intereses e capacidades, modificando dun xeito directo ou indirecto a *hipótese causal* ou dificultando levar a cabo o *PPA*. Así, é posible que determinados actores do *APA* cuxa *historia causal* non foi atendida actúen fomentando a fragmentación do mesmo e incidindo na existencia de variacións ou limitantes á hora de implementar a política.

O concepto de *implementación* é dun amplo uso na literatura da ciencia política e da análise de políticas públicas, mencionando Subirats e outros (2008:183) a Pressman e Wildawsky (1973) que engloban dentro do concepto tódalas actividades de execución dunha lexislación. Esta concepción é matizada polo modelo que estamos a seguir, entendendo *implementación* como *"el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública"*, o que supón a separación entre o deseño e elaboración dos regulamentos puntuais (e xa non só da lexislación básica) dos actos de implementación entendidos como tal e alleos á produción normativa (sexa cal sexa a xerarquía desta normativa).

A pesar desta separación, o concepto defendido por Subirats e outros (2008:184) inclúe "*todos los procesos concernientes a la planificación y que son necesarios para llevar a cabo las mencionadas actividades de ejecución. Nos referimos a los planes de acción, dado que estos fijan prioridades en el tiempo, en el espacio y entre los grupos sociales para la aplicación del PPA".* De xeito condensado, os autores definen a implementación como o conxunto de decisións e accións que:

- Sexan levadas a cabo por actores públicos, para-estatais e privados que formen parte do *APA* tal e como foi definido.

- Estean contempladas no *PPA* tal e como foi definido.
- A realizar coa intención de crear, influenciar ou controlar (I) a constitución dunha *rede de acción pública* ou *policy network* que conecte ó *APA* con outros servizos administrativos implicados, e con outros actores; (II) a *estratexia de implementación* baixo a forma dos *plans de acción*; e (III) as decisións e accións concretas destinadas directamente ós grupos obxectivo, é dicir, os *outputs* (entendidos estes como produtos e/ou prestacións administrativas).

Neste sentido, para os autores, o proceso de implementación remata tras a produción das decisións e accións destinadas ós grupos obxectivo, de tal xeito que nesta fase sempre existe unha interacción entre os actores públicos e os privados, aspecto este que non se ten porqué dar nas fases anteriores. Ademais, os *PPA* non *predeterminan* a totalidade da implementación, polo que o *PPA* constitúese como un marco de referencia normativo, en tanto que a fase de *implementación* constitúe o campo de xogo para as interaccións dos actores que teñen un efecto real e directo sobre colectivos reais.

Xa focalizando a atención na definición dos *Plans de Acción*, estes son "*el conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la producción coordinada y puntual de productos, servicios o prestaciones administrativas (outputs) y que, en determinadas circunstancias, pueder haberse establecido parcialmente de antemano por el PPA"* (Subirats e outros, 2008:192). Así, os *Plans de Acción* fixan as prioridades para a produción de accións concretas e asignación de recursos, constituíndose en instrumentos de xestión ó seren o nexo entre o *PPA* e os *actos formais de implementación*.

Asumindo esta posición intermedia, os *Plans de Acción* teñen por obxectivo definir secuencias temporais para a implementación da política, polo que Subirats e outros (2008:193) seguindo a Flückiger (1998), establecen que deben responder a dúas preguntas centrais:

- Cal é a distribución da presión que xera o problema e, polo tanto, a que grupos obxectivo e beneficiarios finais da acción estatal deberían ofrecérselle as prestacións da política pública?
- Cal é o custo da implementación e, polo tanto, que autoridades político administrativas deben dispor de que recursos para que o problema poida resolverse do mellor xeito posible a partires das prioridades de acción fixadas?

Os *Plans de Acción* non xeran dereitos xurídicos subxectivos a favor dos grupos obxectivo ou dos beneficiarios, senón que determinan as prioridades de acción á hora de cubrir a maior parte do ámbito de implementación presente no *PPA* xa que, ó estarmos a falar dun ámbito de xestión, debe ter en conta os recursos existentes e, polo tanto, pode ser que a conxunción destes elementos dea como resultado a priorización temporal, funcional ou territorial e, para un intre determinado, a non cobertura dos obxectivos substantivos presentes no *PPA*. Así, un elemento central para os *Plans de Acción* é o estudo da utilidade e a eficiencia na asignación de recursos na acción pública de cara á solución do problema, de tal xeito que os autores consideran preciso (I) a identificación dos grupos-obxectivo cuxa modificación do comportamento comporta, verdadeiramente, a resolución do problema público; (II) a análise de que grupo-obxectivo é máis proclive á modificación da súa conduta; e (III) o estudo da relación, para cada grupo-obxectivo, dos custos da intervención *versus* os

efectos agardados. Estes aspectos comportan unha reflexión sobre a *eficacia* e a *eficiencia* das accións públicas.

Como na análise dos produtos anteriores, o modelo seguido polos autores contempla a identificación de elementos operacionais básicos á hora de estudar este produto:

- ***Plans de Acción* explícitos ou implícitos.** Normalmente os *Plans de Acción* son documentos internos que son conceptualizados como ferramentas de xestión. A pesar disto, existen Plans oficiais realizados de xeito explícito e público que lle dan voz ós diferentes grupos, aínda que estes documentos non comporten dereitos xurídicos para estes grupos. O feito de seren explícitos pode supoñer unha maior presión por parte dos grupos para o cumprimento das medidas, en tanto que unha realización meramente interna e implícita do mesmo non suporía un coñecemento da súa existencia por parte dos actores e grupos da política e, polo tanto, non suporía unha ferramenta de presión para os actores encargados da implementación.
- **Grao de apertura dos *Plans de Acción*, abertos ou pechados.** A anterior dimensión está relacionada coa apertura ou non dos *Plans de Acción*, xa que se estes son explícitos, é posible que sexan realizados de xeito aberto e participativo tendo en conta ós actores e ós grupos e dando pé ó debate público; en tanto que se a elaboración é implícita, é habitual que o *Plan de Acción* sexa pechado, e elaborado unilateralmente polo actor administrativo de referencia, o que lle restaría debate público, consenso e lexitimidade para a implementación.
- **Grao de discriminación ou *Plans de Acción "funil" versus "regadeira".*** Esta dimensión pretende distinguir os *Plans de Acción* en función da especificidade das accións recollidas no seu seo, de tal xeito que a maior especificidade na fixación das prioridades (e, polo tanto, maior discriminación entre os obxectivos operativos a acadar) este plan de acción pode ser considerado *"funil"*, en tanto que se o plan é máis laxo (non introduce especificidade na fixación das prioridades e na discriminación dos obxectivos a acadar), este será considerado un plan "*regadeira"*.
- ***Plans de Acción* con maior ou menor re-estruturación do *APA*.** O *Plan de Acción* é a concreción substantiva do *PPA*, o cal supón un maior achegamento á definición real e operativa dos actores que forman parte do *APA*, sendo posible atopar *Plans de Acción* que de xeito explícito procedan a unha re-estruturación dos actores que conformaron inicialmente o *APA* ó marcar sistemas de coordinación e responsabilidades efectivas sobre as accións a implementar.
- **Nivel de clareza na afectación dos recursos.** Como se comentaba con anterioridade, o *PA* é unha ferramenta de xestión na que se pode estudar a dispoñibilidade de recursos para emprender as accións e, polo tanto, deben establecer "*qué recursos están a disposición de qué actores. Tal proceso de afectación de recursos constituye más un arbitraje político entre los intereses de los diferentes actores que un ejercicio técnico de optimización de costes"* (Subirats e outros, 2008:198). Neste sentido, é posible analizar se ó *PA* conta cun nivel de afectación de recursos elevado (creando vínculos formais entre actores e recursos para dar resposta ás accións priorizadas) ou non, postergando a atribución de recursos a realizar en función, por exemplo, das prioridades orzamentarias anuais.

Subirats e outros (2008:198-199) afirman que un *Plan de Acción* constitúese como un instrumento operativo "*si y solo si se formula de forma explícita, procede a discriminaciones*

claras en un marco temporal determinado, estructura las tareas y las competencias de cada actor perteneciente al APA, y conecta los recursos administrativos asignados con las decisiones y actividades específicas". O feito de cumpriren con estas condicións supón "*una garantía para la gestión coherente"*, pero "*también tienden a evidenciar ante todos los actores las discriminaciones (temporales) concretamente operadas*", o que supón a necesidade de lexitimación destas discriminacións por parte dos responsables político administrativos, ademais de limitar a marxe de autonomía posterior, elemento este que é importante ter en conta xa que os *Plans de Acción* non se desenvolven nos Parlamentos, senón a nivel executivo, o que supón unha maior marxe de manobra debido á súa menor visibilidade.

3.4.3.9 A Etapa 3 – Implementación. Produto 5: Os Actos de Implementación.

Os ***Actos de Implementación*** enmárcanse ó igual có ***Plan de Acción*** na **Etapa 3** correspondente á ***Implementación*** do modelo de políticas públicas que estamos a seguir. Estes actos, ou ***outputs*** da política pública son definidos como "*el conjunto de productos finales de los procesos político-administrativos que, como resultado de su implementación, se destinan de forma individual a las personas que forman parte de los grupos objetivo previstos"* (Subirats e outros, 2008:199), sendo considerados os produtos administrativos realizados polos actores que forman parte do *APA* e que poden ser presentados, por exemplo, en forma de decisións e actos administrativos tales como autorizacións, prohibicións, subvencións, impostos, inspección, controis, prestacións directas, consultas ou medidas organizativas.

Un dos aspectos máis salientables dos *Actos de Implementación* é que crean unha relación xurídica directa entre as administracións públicas a cargo da implementación da política publica e os suxeitos que integran os grupos-obxectivo. Neste sentido, o papel das administracións públicas é central xa que delas depende a maior parte da produción dos *outputs* e, polo tanto, que a política pública acade os obxectivos de referencia marcados no *PPA* ou nos *Plans de Acción.* Ademais, son as administracións públicas as encargadas de realizar directamente (ou ben de recompilar) os datos relativos ós *Actos de Implementación*, de tal xeito que sexa posible a elaboración de memorias das actividades ou todo tipo de informes que serán de utilidade tanto para as propias administracións competentes, para as institucións de control, para o público en xeral, e para outras administracións ou actores interesados na materia.

Á hora de proceder á análise dos actos de implementación, e tendo en conta a amplitude do volume dos mesmos, os autores recomendan o estudo das seguintes dimensións operativas:

- **O perímetro dos *Actos de Implementación* finais.** Esta dimensión pretende establecer un nexo entre as prioridades establecidas polo *PPA* e polo *PA* e os actos realmente producidos, comparando estes outputs co *PA* e, polo tanto, podendo suxerir déficits de implementación, diferenciando entre os xa previstos e os resultantes dunha execución ou implementación incompleta, o que daría en *"escenarios de implementación con lagunas o huecos o perímetros desviados"* (Subirats e outros, 2008:201).

- **Outputs con maior ou menor contido institucional.** Tal e como se comentaba con respecto ó *Plan de Acción,* os *Actos de Implementación* tamén poden modificar a relación dos actores que forman parte do *APA* ó seren estes *Actos de Implementación* aquelas plasmacións reais das accións a levar a cabo no seo da política e, polo tanto, representaren finalmente a formalización operativa da capacidade dos diferentes actores. Ademais, os *Actos de Implementación* poden comportar a presenza doutros novos actores, como poden ser os *Observatorios* ou as *Comisións de Vixilancia* que aseguren a implementación das políticas e nas que estean representados os actores, os grupos obxectivo e os beneficiarios. Esta serie de mecanismos comportan a variación dos elementos institucionais da política e, polo tanto, seguindo a tese de referencia dos autores pola que os elementos institucionais pre-estruturan a seguinte etapa da política (Subirats e outros, 2008:202), esta redefinición afectará ó seguinte produto; en tanto que aqueles actores que perderan peso substantivo ó longo das anteriores fases, tentarán recuperalo nestes *Actos de Implementación* a través da súa influencia sobre os contidos institucionais do mesmo, con especial énfase nestes mecanismos de observación e vixilancia.
- **Actos formais ou informais.** Outra das dimensións operativas a ter en conta é a relativa ó grao de formalidade dos *Actos de Implementación* xa que, normalmente, os actos administrativos realizados atendendo á formalidade comportan unha serie de dereitos por parte do individuo afectado por eles, así como as posibilidades de recurso; en tanto que un *Acto de Implementación* realizado de xeito *informal* (por exemplo, ofrecer información telefónica e non escrita) ten menores repercusións e menores custos.
- **Actos intermedios ou finais.** Dentro dos *Actos de Implementación* é posible diferenciar entre actos finais (que corresponden maiormente a aqueles ós que nos estamos a referir), e actos intermedios, entendidos como actos internos propios dos procesos administrativos que non se destinan ós grupos-obxectivo da política, senón que teñen como produtor e receptor á propia administración.
- **Coherencia do contido dos actos finais dunha política pública.** A coherencia da política pública plásmase nos *Actos de Implementación*, de tal xeito que os diferentes actos que inciden sobre un grupo-obxectivo deberían amosar coherencia e iren nunha mesma liña para multiplicaren os seus efectos.
- **Coordinación cos actos doutras políticas públicas.** Ó igual ca no anterior apartado se falaba da coherencia dos diferentes *Actos de Implementación* dunha política pública, tamén é preciso estudar a coherencia dos *Actos de Implementación* das diferentes políticas que inciden sobre os grupos-obxectivo, de tal xeito que para se reforzaren e obteren mellores resultados, as políticas deberían ser deseñadas de xeito coordinado, aspecto ó cal axuda o feito de contar con *APA* abertos. Neste sentido, os autores afirman que é preciso ter en conta os *outputs*, pero tamén os *efectos* sobre os grupos-obxectivo e os *impactos* sobre os beneficiarios finais.

Finalmente, e de cara á análise dos procesos que acontecen na Etapa 3 correspondente á Implementación dunha política pública, os autores asumen a necesidade de elaborar unha análise relacional de cara á identificación das relacións entre os actores públicos do *APA*, os grupos-obxectivo, os beneficiarios finais e os grupos de terceiros xa que, segundo Subirats e outros (2008:204) *"el éxito o fracaso de la solución del problema tratado depende de su cambio de conducta"* (do grupo-obxectivo) e esta variación responde ás interaccións entre os actores, sendo preciso estudar as principais relacións e coalicións entre estes actores, así como

a influencia que estas poden ter sobre os produtos e efectos da política. Os autores identifican seis tipos de relacións.

1. Das relacións bilaterais entre a administración e os grupos-obxectivo á inclusión das outras partes interesadas. Se ben as relacións existentes entre a administración (ou os actores a cargo da implementación que veñen reflectidos no *APA*) e os grupos-obxectivo son evidentes, estas relacións amplíanse a outras partes interesadas como son os beneficiarios finais. Deste xeito, a partires dos anos setenta, as demandas de participación de grupos diferentes ós grupos-obxectivo increméntanse, polo que é preciso abri-los procesos a "*terceiras partes"* con intereses incluso opostos ós dos grupos-obxectivo, xerándose así un "*triángulo de base"* entre administración/grupos-obxectivo/beneficiarios finais que substitúe a anteriores relacións bilaterais.
2. As relacións de poder no interior dos grupos-obxectivo: competencia e auto vixilancia. En numerosas ocasións, os actores que representan ós grupos-obxectivo non operan interiormente de xeito unitario en tódalas fases da política. Así, se ben nas primeiras fases o grao de xeneralidade fomenta que as asociacións que representan a estes grupos-obxectivo si que actúen de xeito unitario, na fase de implementación ó se tratar de xerar outputs que afecten ós individuos de xeito individual, son numerosas as ocasións nas que a posición unitaria do actor racha, "*dejando paso con frecuencia a un mecanismo de auto-vigilancia o de competencia"* (Subirats e outros, 2008:207), de tal xeito que estas disidencias internas afectan á posición do grupo-obxectivo como actor e, polo tanto, á súa capacidade de mobilización de recursos.
3. Relacións conflitivas entre os grupos-obxectivo e os beneficiarios finais: do conflito arbitrado polo Estado ás solucións contractuais. Os autores sosteñen a posición de que, normalmente, *"cuanto más severas son las obligaciones impuestas a los grupos-objetivo, más se protegen los intereses de los beneficiarios finales"*, aspecto este que comporta unha loita de intereses entre os actores que é arbitrada pola administración, de tal xeito que esta loita "*evidencia los efectos de redistribución (entre los grupos sociales) que toda política pública genera, con sus ganadores y perdedores"* (Subirats e outros, 2008:208). Así, ó longo do tempo evoluciónase dunha situación na que a loita de intereses é arbitrada polo Estado, a situacións nas que se crean mecanismos compensatorios entre os actores (en numerosas ocasións en forma de contratos ou acordos como acontece, por exemplo, cos casos das prantas de tratamento de residuos e os veciños da contorna).
4. Apoio dos afectados ós grupos-obxectivo, e dos beneficiados ós beneficiarios finais. Como se comentou con anterioridade, no ciclo das políticas (e aínda máis na fase de implementación debido á inidividualización dos actos de implementación) é posible a aparición de coalicións entre os diferentes actores. Neste caso, é posible que se dea unha coalición de intereses entre os grupos-obxectivo (aqueles cuxo comportamento se pretende modificar) e os afectados (aqueles cuxos intereses se ven negativamente afectados polo troco de comportamento dos grupos-obxectivo), así como entre os beneficiarios finais (grupos sociais que padecen os efectos negativos do problema en cuestión) e os beneficiados (aqueles actores que se vén positivamente impactados pola política pública).
5. Apoio dos beneficiados e oposición dos afectados con respecto dos poderes públicos. Neste caso as coalicións non se realizan unicamente entre os actores sociais, senón que estas teñen efecto sobre os poderes públicos, de tal xeito que inflúen nos actores integrantes do *APA* en función da capacidade de mobilización de recursos coa que conten.

6. Oportunidades e obstáculos derivados das variables de situación e estruturais. Ademais das interaccións entre os actores, é preciso contemplar outros elementos que poden abrir *policy windows* ou modificar substancialmente o contexto de referencia da política ou dos actores, tales como son os acontecementos puntuais relacionados con crises ou catástrofes, a raíz das que se toman medidas de xeito independente da posición dos actores e que, en función desta última, poden ser oportunidades ou obstáculos para os seus intereses. Con todo, a posición dos grupos-obxectivo seguirá determinada polos seus intereses e polo seu poder político, económico ou social, aspectos estes, en numerosas ocasións, de carácter estrutural, de tal xeito que "*si bien es cierto que las políticas públicas y el juego de actores tienen como objetivo resolver problemas, sería ilusorio pensar que a través de estas políticas se pueden eliminar totalmente las causas y situaciones estruturais presentes en los mencionados problemas*", como indican Subirats e outros (2008:210).

3.4.3.10 A Etapa 4 – Avaliación. Produto 6: Os Enunciados Avaliativos.

A última fase do modelo de análise de políticas públicas que se está a seguir é a **Etapa 4** correspondente á **Avaliación,** cuxas conclusións suporán a re-definición do problema público e da política pública en si mesma, ou ben complementarán á terminación da política que, como xa se ten comentado con anterioridade, non é un feito biolóxico natural o que supón que sexa considerado un fenómeno político significativo (Meny e Thoenig, 1992).

Para o modelo de Subirats e outros (2008:211), a avaliación dunha política pública "*pretende examinar empiricamente la validez del modelo causal en el que esta se fundamentó en su proceso de elaboración. En consecuencia, lo que buscamos es saber si a teoría de la acción en la que se basaba la política tenía fundamento, y el grado de aplicación real finalmente alcanzado"*. Esta concepción da avaliación segue a liña de Meny e Thoenig (1992) ó indicaren que a avaliación é un xuízo feito sobre un dato con referencia a un valor, se ben este xuízo debe resultar de observacións concretas baseadas en normas ou valores o máis obxectivos posible, de tal xeito que para comprende-los efectos dunha política sexa preciso integrar os valores de referencia da política, e os impactos e efectos observables sobre o terreo traducidos nas transformacións (ou non) dos comportamentos sociais.

Neste sentido, tamén se atende á liña presente en Dunn (1994) que afirma a presenza da dualidade na análise dos valores xa que:

> the valuees underlying evaluate claims have a dual quality, since they may be regarded as ends and means (…) evaluation contributes to the clarification and critique of values that underlie the selection of goals and objectives. Values are clarified by defining and operationalizing goals and objectives. Values are also critiqued by systematically questioning the appropriateness of goals and objectives in relation to the problem being addressed. (Dunn, 1994:404-405)

Para afondar no concepto da avaliación, é preciso diferenciar entre os resultados dos *Actos de Implementación* (Produto 5), que son os outputs, resultados, produtos finais e resultados tanxibles dos procesos político-administrativos; en tanto que os impactos e outcomes son os efectos reais que produce unha política pública no terreo social.

Por Impacto enténdese o conxunto de trocos de conduta dos grupos-obxectivo que se poden imputar directamente á entrada en vigor dos *PPA, APA, PA* e dos *Actos de Implementación* (Produtos 2, 3, 4 e 5 do modelo seguido) que os concretan, independentemente de se estas modificacións son desexadas ou non no seo da política.

Os impactos son os efectos reais das medidas implementadas nos grupos-obxectivo, segundo Subirats e outros (2008:215), que afirman a existencia de varios tipos de impactos: (I) impactos existentes ou non producidos, a avaliar en función da reacción ou ausencia de reacción dos grupos obxectivo; (II)impactos duradeiros ou efémeros, a avaliar en función do grao de estabilidade dos trocos e comportamento ou da súa adopción temporal; (III)o perímetro dos impactos, a avaliar en función da súa distribución no tempo, no espazo e entre os grupos sociais; (IV) a coherencia substantiva interna dos diferentes impactos, de tal xeito que sexa posible observar unha mensaxe única na acción pública ou varias mensaxes, que incluso poden ser contraditorias, produto de diferentes políticas; e (V) a coordinación externa entre os impactos producidos por diferentes políticas nos grupos-obxectivo, a avaliar atendendo a se é posible identificar unha converxencia nas modificacións da conduta dos grupos buscada por cada política.

A avaliación dos impactos ten como obxectivo a verificación das hipóteses de intervención e, polo tanto, a modificación das condutas dos grupos-obxectivo, pero para completar a avaliación da política pública é preciso analizar tamén os efectos reais ou outcomes da política pública.

Por outcome enténdese o "*conjunto de efectos, en término del problema público a resolver, que se pueden imputar a las modificaciones de la conducta de los grupos-objetivo (impactos). (…) Estos efectos (outcomes) representan –en el sentido literal del término- lo que surge de la actividad estatal, lo que finaliza derivándose de ese conjunto de actuaciones",* segundo indican Subirats e outros (2008:216), integrándose neste conxunto de efectos tanto os buscados, os non buscados, os directos, os indirectos, os efectos primarios ou os efectos secundarios, de tal xeito que a *"análisis de los efectos puede mostrar que la existencia de outputs e impactos óptimos es condición precisa pero no suficiente para alcanzar los outcomes adecuados".* O outcome é unha categoría analítica que pode non estar definida no *PPA*, sendo posible concretala mediante indicadores que reflictan a evolución do problema atacado pola política. Neste sentido, a avaliación dos efectos reais da política é algo sumamente difícil, debendo descontarse o efecto de variables externas alleas á política, así como asumindo a situación *policy on* (tendo en conta a política) e *policy off* (asumindo que non existira a política).

Os autores propoñen un total de catro dimensións analíticas para o estudo dos efectos da política: (I) resultados existentes ou errados, avaliados atendendo á natureza do problema público e da presión que foi xerando; (II) o perímetro dos efectos, avaliado atendendo á distribución no tempo, no espazo e entre os grupos sociais; (III) os efectos duradeiros ou efémeros, avaliados atendendo a que a solución do problema teña ou non continuidade; e (IV) a coherencia substantiva dos resultados con respecto ó problema e con respecto a outros problemas sociais, ben sexa que o problema se resolva, ben que se desprace, aspecto este que pode comportar o xurdimento ou modificación doutro problema social.

Analizando os criterios de avaliación das políticas públicas, Subirats e outros (2008:219-225) utilizan a terminoloxía de Ballart (1991) ou Monier (1992), que centran os seus traballos de avaliación na análise de varios criterios:

- **A efectividade (*effectivity/compliance)*.** Analiza se os impactos se producen do xeito previsto polo *PPA*, polos *PA* e polos *outputs* producidos, estudando *"el grado de adecuación entre los objetivos normativos de una política y el comportamiento real de los grupos objetivo"* mediante unha comparación sistemática entre, por unha banda, os efectos que deberían darse nos grupos obxectivo atendendo ós elementos operativos do PPA, dos Plans de Acción e os Actos de Implementación e, por outra banda, as modificacións das condutas realmente producidas nos grupos obxectivo. Isto supón a comparación entre o *ser e o deber ser.*
  Neste sentido, a efectividade plasma a relación causal mediante a reconstrución das relacións causa-efecto das políticas públicas, sendo a efectividade "*condición necesaria para a eficacia"*. Así, Subirats e outros (2008:219-220) amosan a súa preocupación acerca da confusión entre a produción de outputs por parte da política pública e a súa efectividade como "*contribución para resolver el problema colectivo. La producción de actos formales puede, en tanto que tal, ocupar al personal y consumir recursos activando así, ocasionalmente, la evolución coyuntural. No puede, sin embargo, considerarse como un fin en si misma. A pesar de que la mencionada constatación parezca evidente, se corre el riesgo de olvidarla en la práctica burocrática".*
- **A eficacia ou verificación da *hipótese causal***. A eficiacia é *"la relación entre los efectos esperados de una política y los que efectivamente se dan en la realidad social"*, analizada mediante a comparación entre os valores obxectivo definidos no *PPA* e os efectos realmente inducidos nos beneficiarios finais. Esta análise supón a reconstrución causal e analítica entre a política e a realidade social, estudando tamén o elemento normativo, é dicir, o deber ser e o ser da política pública. En termos operativos, normalmente os obxectivos indicados no *PPA* e no *PA* son pouco precisos, aspecto este que incide negativamente na avaliación da eficacia, de tal xeito que é posible que a consecución dos obxectivos indicados non se relacionen coas accións implementadas, ou que a pesar das accións axeitadamente implementadas non se acaden as modificacións da conduta agardadas, o que podería supoñer que a *hipótese causal* que fundamentaba a política é errada, así como a posible influencia de elementos externos á política. Neste sentido, os autores salientan a presenza de resultados de avaliacións de eficacia de políticas públicas inefectivas (carentes de impactos), "*ya que causan frustraciones, así como un sentimiento entre los grupos-objetivo de ser víctimas de injusticias y de burocratismo, lo cual puede ir conduciendo al rechazo hacia toda intervención pública".*
- **A eficiencia, a asignación de recursos ou a relación entre outcomes e recursos**. A eficiencia refírese á "*relación entre los recursos invertidos en una política pública y los efectos obtenidos"*, entendendo como efectos aqueles desexados e presentes no *PPA*. Para a avaliación da eficiencia utilízanse dous métodos: (I) a análise custo-beneficio, para a que é preciso cuantificar os custos (materiais e inmateriais) e os efectos (entendidos como beneficios) da política e establecer unha comparación; e (II) a análise custo-utilidade que compara diferentes medidas aplicables para acadar un efecto determinado, estudando cal é a que resulta máis eficiente para acada-lo obxectivo, de tal xeito que este proceso comparativo contempla as diferenzas entre os valores das medidas alternativas, sendo menos esixente có primeiro. Neste sentido, é preciso indicar que a eficiencia so se acada

cando unha política é eficaz, polo que unha política é eficiente cando é eficaz e cando os recursos (materiais e inmateriais) son investidos de xeito óptimo.

- **A pertinencia, ou relación entre os obxectivos e o problema público, e a eficiencia produtiva, ou a relación entre os outputs e os recursos investidos.** Por pertinencia enténdese "*el nexo existente entre los objetivos que se definen en el PPA y, por otro lado, la naturaleza y gravedad del problema público a resolver".* Este criterio pertence á dimensión política, polo que normalmente é excluído do campo da avaliación. É importante salientar que a definición técnica dos problemas públicos non pode excluír a definición política dos mesmos, de tal xeito que "*Ha de quedar claro que definir los objetivos de una acción pública no es un ejercicio técnico-científico, sino el resultado democrático de los conflictos de valores e intereses que surgen entre los actores involucrados en una situación social que se considera problemática"*.
  No entanto, a eficiencia produtiva "*relaciona los outputs producidos y los recursos invertidos"* permitindo xulga-los procesos administrativos da implementación e de produción de outputs dende unha visión de xestión, para o cal se toman os cursos directos para a produción. Este criterio analiza os custos das unidades producidas, sen entrar na adecuación da produción ós obxectivos marcados ou se estes producen ou non os efectos agardados.

Unha vez realizada unha breve aproximación ó concepto de avaliación, así como comentados os principais criterios utilizados para realiza-las avaliacións, o modelo de análise contén, dentro da **Etapa 4** correspondente á Avaliación, o Produto 6 denominado *enunciados avaliativos*, sendo este o último produto do modelo de análise de políticas públicas.

Os enunciados avaliativos pretenden "*evidenciar los (eventuales) cambios de comportamiento de los grupos-objetivo (impactos) y los efectos inducidos en los beneficiarios finales (outcomes), para permitir valorar cientificamente y/o politicamente la pertinencia, eficacia, eficiencia de la política más o menos aplicada"*, segundo indican Subirats e outros (2008:117), en tanto que "*pueden interpretarse analiticamente en función de diversas dimensiones que hacen referencia a sus contenidos sustantivo e institucional"* (2008:227). Os autores identifican os seguintes tipos ideais:

- Enunciados avaliativos segundo os criterios de referencia. Un primeiro tipo ideal de enunuciado avaliativo está conformado polo elemento a analizar na cadea causal de efectos da política pública, evitando confundir os resultados (outputs), cos efectos intermedios (os impactos), e cos efectos finais (outcomes), salientando aqueles que se refiren á pertinencia da política, ós que se refiren á efectividade, os referidos á eficacia e, finalmente, os referidos á eficiencia.
- Enunciados científicos (de natureza causal) e políticos (ideolóxicos). Os enunciados científicos tratan de establecer relacións causais claras entre os resultados da política implementada e os efectos inducidos na sociedade, baseándose na análise de datos empíricos. Pola súa banda, os enunciados de corte política céntranse nas concepcións parciais dos autores, sen teren en conta nin as análises rigorosas das cadeas causais nin as recomendacións técnicas centradas na posibilidade de evitar disfuncións na política.
- Enunciados de balanzo ou formativos. Utilízanse estes enunciados cando se trata de establecer un balanzo da política (enunciado de carácter recapitulativo) e/ou identificar

posibilidades para mellora-la política "*dando así inicio a un proceso de aprendizaxe"*, segundo indican Subirats e outros (2008:228).

- Enunciados *ex – ante, concomitantes e ex – post.* Estes enunciados veñen determinados polo intre da política no que se realizan, de tal xeito que a avaliación se pode realizar antes de que a política se implemente (*ex – ante)*, ó longo do proceso da política (avaliación *de proceso*, *concorrente* ou *concomitante*), ou a realizar unha vez finalice a implementación da política (*ex – post*). Estes últimos son os casos máis habituais, agardando un prazo de entre tres e cinco anos con posterioridade á aplicación do *PPA* e do *Plan de Acción.*
- Enunciados parciais ou globais. Este enunciado refírese á diferenza existente entre a avaliación puntual dunha das medidas previstas no *Plan de Acción* dunha política pública, a avaliación dun programa completo de medidas (*program evaluation)*, e a avaliación dunha política pública completa (*policy evaluation)*.
- Enunciados formais (vencellados a cláusulas de avaliación) ou informais (estudos de avaliación non obrigatorios). Este criterio alude á obrigatoriedade ou oficialidade do enunciado avaliativo, diferenciando entre aquelas políticas que inclúen na súa normativa básica a realización de avaliacións que, normalmente, son financiadas polas propias administracións públicas; e aquelas políticas que non presentan esta obrigatoriedade, polo que tanto o financiamento como a realización da propia avaliación vense condicionadas por decisións conxunturais.
- Enunciados substantivos ou institucionais. Estes enunciados diferenzan entre a focalización nos elementos substantivos da política ou a apreciación dos efectos concretos observados en función das accións implementadas, e a focalización nos elementos de carácter institucional que se centran nas condicións ou novas regras a ter en conta na reformulación da política pública.

De xeito operativo, enténdese que as avaliacións *"son un instrumento de información, de dirección y de legitimación primaria (gracias al consenso legislativo que está en la base de la intervención pública) y secundaria (debido a que los actores sociales pueden validar esa evaluación) de las políticas públicas"* (Subirats e outros, 2008:231), repercutindo na reformulación ou modificación da política, na mellora da implementación, ou na rendición de contas da política ó seren realizados informes que serán oficiais e públicos.

De cara ós actores, as avaliacións supoñen un elemento de información que pode comportar vantaxes nas interaccións, reforzando a posición estratéxica ó mobilizar recursos de información que poden supoñer a mobilización doutro tipo de recursos (apoio político, por exemplo). As avaliacións tamén poden supoñer indagar sobre a realidade das políticas, sobre todo naquelas encargadas ou realizadas por organismos de carácter académico, en tanto que tamén son utilizadas como elementos de distorsión temporal a introducir no ciclo da política, sendo utilizadas como xeito de rebaixa-la presión nunha política e gañar tempo. En todo caso, a interpretación das avaliacións realízase atendendo ó contexto político, polo que o uso dos resultados das mesmas é peneirado polos actores en función dos seus intereses e, polo tanto, dos xuízos de valor políticos.

3.5 O MODELO DE ANÁLISE. RECOMPILACIÓN FINAL.

Como se puido observar ó longo da análise realizada sobre os modelos de análise de políticas públicas, así como sobre a influencia que os diferentes autores tiveron sobre a disciplina, a complexidade é un dos factores en ter en conta á hora de salientar as súas características básicas. E esta complexidade deriva de que son modelos que achegan o concepto de poder como elemento de confrontación entre diferentes actores, de tal xeito que os diferentes recursos que sexan capaces de mobilizar ó longo das políticas públicas modifican as relacións de poder e, de xeito dinámico, inflúen nas diferentes fases ou etapas das políticas públicas, sendo estas un reflexo da capacidade dos grupos que interveñen.

Esta visión pluralista do modelo de políticas públicas vese limitada, como xa foi comentado, por diferentes elementos que matizan o concepto do Estado como unha *fiestra única* perante a que os diferentes actores loitan para influír nas políticas. Así, o estado é un actor dentro do ciclo das políticas, cos seus propios intereses e inercias (rutinas), influíndo no resto dos actores e véndose influído por estes actores ó mesmo tempo. Este recoñecemento do estado como actor vén da man do neo-institucionalismo, aínda que é preciso afirmar que a realidade do estado no ciclo das políticas non é a propia dun actor máis, senón que é o actor máis salientable xa que, ademais de intervir en tódalas etapas da política, é posible indicar que en numerosas ocasións ten a capacidade de monopolizar en función dos seus recursos as propias etapas comentadas, aspecto este que introduce elementos como a importancia da cultura organizativa propia do aparello administrativo que intervén na política ou a *path-dependence* como factores de primeira orde de cara á análise das políticas públicas entendidas como variable dependente.

A recompilación realizada achega, ademais da ampla visión do ciclo das políticas caracterizada pola súa complexidade, unha óptica social e dinámica que vertebra os modelos estudados. O enfoque a utilizar é complexo xa que responde á complexidade social.

Neste sentido, o estudo dos recursos dos actores, a interacción e as coalicións ás que poden chegar entre eles, os marcos de referencia dos actores, a resposta do sistema político-administrativo atendendo á influencia da cultura organizativa das administracións públicas e á súa historia, as normas institucionais que enmarcan a actuación tanto dende un punto de vista xurídico formal como dende a óptica informal da *lóxica do apropiado*, o elevado dinamismo nas interaccións entre os actores e a súa repercusión nos colectivos afectados e na opinión pública, o papel dos medios de comunicación como transmisores de información… todos estes son elementos habituais (aínda que ocultos, na súa maior parte) en termos sociais e, polo tanto, teñen a súa tradución na política pública entendida, segundo Subirats e outros (2008) como unha serie de accións, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos e ás veces non públicos, cuxos recursos, nexos institucionais e intereses varían, a fin de resolver de xeito puntual un problema politicamente definido como colectivo. Este conxunto de decisións e accións dá lugar a actos formais, cun grao de obrigatoriedade variable, tendentes a modifica-la conduta de grupos sociais que, suponse, orixinaron o problema colectivo a resolver (grupos obxectivo) no interese dos grupos sociais que padecen os efectos negativos do problema en cuestión (beneficiarios finais).

Así, complexidade, dinamismo, reflexo da realidade social ou representación do poder son conceptos que integran á disciplina e que, dende esta óptica, a afastan dun enfoque racional – exhaustivo entendido como monopolizado por unha tecnocracia que, existindo, utiliza os seus propios recursos para xogar nas interaccións e determinar os resultados da política en función dos seus propios intereses. Polo tanto, o enfoque a utilizar na presente investigación céntrase nunha óptica politolóxica e social do proceso das políticas, seguindo así ós autores comentados ó longo do apartado referido ó marco conceptual.

Afondando de xeito gráfico no modelo de referencia, e dentro da complexidade que o rodea, é posible plasmar o modelo na seguinte imaxe:

Imaxe 4: O modelo de análise das políticas públicas a seguir.

Fonte: Elaboración propia a partir de Subirats e outros (2008).

A imaxe amosa a incidencia dos tres elementos clave (*actores, recursos* e *regras institucionais*) ó longo das diferentes etapas do ciclo das políticas, en tanto que de cada unha das etapas resultan os produtos indicados mediante o xogo dos devanditos elementos clave. Ó mesmo tempo, estes produtos inciden nos seguintes e son influídos polos anteriores nunha relación de interdependencia e dinamismo, salientando tamén a influencia dos produtos posteriores nos inmediatamente anteriores, aspecto este que completa un modelo complexo e non secuencial, en tanto que a fase da avaliación (e concretamente o seu produto aparellado) incide mediante a retroalimentación na re-definición do problema público, o que comporta o re-inicio de todo o proceso no seo da política pública correspondente.

Finalmente, a xeito de recompilación, é preciso proceder a lembrar a formulación das preguntas da investigación e a súa relación cos elementos determinados no modelo de análise de políticas públicas estudado, de tal xeito que se retomará a información exposta ó longo do apartado correspondente á formulación da investigación e se vencellará cos diferentes produtos do modelo aquí exposto:

Táboa 8: Relación entre as preguntas da investigación e as etapas e produtos do modelo de análise.

Pregunta da Investigación	Etapa do Modelo de Análise de Políticas Públicas	Produto do Modelo de Análise de Políticas Públicas	Principais Aspectos a ter en conta.
Cal é a **situación na prestación dos servizos** relacionados coas escolas infantís a nivel municipal, sobre todo en termos de **percepción pública**, nos anos inmediatamente anteriores á celebración das eleccións autonómicas no ano 2005?	Etapa de **inclusión na Axenda**.	Produto 1. Definición do **Problema Público**	Análise dos aspectos referentes á percepción pública con respecto ó asunto
Como se recolle esta **percepción pública**, de existir, polas **diferentes administracións públicas competentes** na materia?	Etapa de **inclusión na Axenda**.	Produto 1. Definición do **Problema Público**	Análise da *agenda setting* dos actores institucionais**.**
Como se **define, polas diferentes administracións públicas competentes na materia, o problema percibido**, se é o caso, relacionado coa provisión de prazas públicas de escolas infantís previas ó 2005, principalmente?	Etapa de **inclusión na Axenda**.	Produto 1. Definición do **Problema Público**	Análise ***da hipótese causal*** do problema. Análise da definición do problema por parte dos **actores institucionais**.
Como **definen os actores políticos a nivel autonómico e local o problema percibido**, se é o caso, relacionado coa provisión de prazas públicas de escolas infantís previas ó 2005, principalmente?	Etapa de **inclusión na Axenda**.	Produto 1. Definición do **Problema Público**	Análise das ***historias causais*** formuladas polos actores políticos.
Cal é **hipótese causal e hipótese de intervención** da política pública definida na VII lexislatura e cales son os seus **principais fitos previstos?**	Etapa de **inclusión na Axenda**. Etapa de **Decisión - Programación** Etapa de **Implementación.**	Produto 1. Definición do **Problema Público.** Produto 2. **PPA.** Produto 3. **APA.** Produto 4. **Plans de Acción.** Produto 5. **Actos de Implementación.**	Análise da **hipótese causal** do problema na VII lexislatura. Análise da **hipótese de intervención** da política na VII lexislatura. Análise do **PPA** e dos principais **actos de implementación.**
Cal é a **posición dos actores da *policy network*** con respecto ó modelo de política pública da VII lexislatura e ó seu rendemento institucional?	Etapa de **inclusión na Axenda**. Etapa de **Decisión - Programación**	Produto 1. Definición do **Problema Público.** Produto 2. **PPA.** Produto 3. **APA.**	Análise dos **roles dos actores** da network atendendo á súa definición previa do problema e ás historias causais mencionadas.

Pregunta da Investigación	Etapa do Modelo de Análise de Políticas Públicas	Produto do Modelo de Análise de Políticas Públicas	Principais Aspectos a ter en conta.
	Etapa de **Implementación.**	Produto 4. **Plans de Acción.** Produto 5. **Actos de Implementación.**	
Cal é a **definición do problema público, hipótese causal e hipótese de intervención** na VIII e IX lexislaturas e como se desenvolven as diferentes etapas da política pública na VIII e IX lexislaturas? Cales son as reaccións da **policy network**?	Etapa de **inclusión na Axenda**. Etapa de **Decisión - Programación** Etapa de **Implementación.**	Produto 1. Definición do **Problema Público.** Produto 2. **PPA.** Produto 3. **APA.** Produto 4. **Plans de Acción.** Produto 5. **Actos de Implementación.**	Análise da evolución da **hipótese causal** do problema na VIII e IX lexislaturas. Análise da **hipótese de intervención** da política na VIII e IX lexislaturas. Análise do **PPA** e dos principais **actos de implementación.** Análise da **reacción** dos actores.
Cal é a **definición do problema público, hipótese causal e hipótese de intervención** na X lexislatura e como se desenvolven as diferentes etapas da política pública na X lexislatura? Cales son as reaccións da **policy network**?	Etapa de **inclusión na Axenda**. Etapa de **Decisión - Programación** Etapa de **Implementación.**	Produto 1. Definición do **Problema Público.** Produto 2. **PPA.** Produto 3. **APA.** Produto 4. **Plans de Acción.** Produto 5. **Actos de Implementación.**	Análise da evolución da **hipótese causal** do problema na X lexislatura. Análise da **hipótese de intervención** da política na X lexislatura. Análise do **PPA** e dos principais **actos de implementación.** Análise da **reacción** dos actores.
Cal é a incidencia da **análise do rendemento institucional** da política pública da VII lexislatura nas *viraxes* observadas e na institucionalización da mesma?	Etapa de **Avaliación.**	Produto 6. **Enunciados avaliativos.**	Análise do **vencello entre o rendemento institucional e o rol dos actores** ó o longo do período.
Cal é o **policy style** dominante nas políticas sociais ó longo do período analizado? Considérase que outras areas políticas inflúen no **policy style** das políticas sociais?	Elementos transversais ó modelo: Actores, recursos e regras.	Actores, recursos e regras.	Análise do **estilo de interacción** entre os actores atendendo ós criterios que o determinan e á influencia deste na política pública, e doutras areas políticas no propio estilo.

Fonte: Elaboración propia a partir do modelo de análise de políticas públicas de Subirats e outros (2008).

Deste xeito, como se pode comprobar, vencéllanse as preguntas deseñadas no apartado de formulación da investigación co marco conceptual estudado ata o intre, de tal xeito que se pode seguir mediante os diferentes produtos, entendidos como variables dependentes, a evolución da política de prestación de servizos sociais nos entes locais e a aparición do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como decisión non incremental que modifica substancialmente as regras institucionais do modelo de política vixente ata a VII lexislatura.

Así, tamén se poderá seguir a evolución da propia institución de xeito paralelo ó dos elementos claves no modelo de análise (actores, recursos e regras institucionais), sendo a variación das capacidades e das posicións destes actores as que determinan a evolución a partir do ano 2009 da institución de xeito independente á súa capacidade de prestar efectivamente servizos públicos. Deste xeito, éntrase xa de xeito previo á VIII lexislatura nunha redefinición do problema público, iniciando un novo ciclo das políticas cunha nova *hipótese causal* e actores cunha diferente capacidade de mobilización de recursos, diferentes *frames*, e diferentes regras institucionais ás que se ateren para determinaren novos produtos das etapas da política de prestación de servizos sociais nos entes locais ata a X lexislatura.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

4. As políticas sociais e o Estado do Benestar.

4.1 PRIMEIRO ACHEGAMENTO.

Como se comenta ó longo do documento, o obxecto da investigación é o estudo, dende a análise de políticas públicas e baixo a óptica do neo-institucionalismo, da creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como decisión non incremental que modifica os patróns de desenvolvemento da política pública de prestación de servizos sociais nas localidades que ata o intre se viñan dando.

Así, o Consorcio centra o seu papel no deseño, planificación, coordinación e implementación de políticas de *igualdade e benestar*, dentro dun concepto máis amplo de políticas sociais que serán analizadas no actual apartado. Neste sentido, as devanditas políticas de "*igualdade e benestar"* son atribuídas polo marco normativo estatal e galego de xeito multinivel ós entes locais e á comunidade autónoma, tal e como será referido na análise do marco normativo específico que será desenvolvido con posterioridade.

Como indican Subirats e Gomà (2000), o Estado do Benestar marca o desprazamento de diferentes áreas do conflito social á esfera da acción pública, constituíndose un espazo institucional público no que mediante un abano de políticas públicas determinadas, se resolven necesidades colectivas en función dos intereses presentes na sociedade de referencia. Así, o marco institucional actual comporta que determinados problemas sociais de carácter colectivo sexan elevados á esfera pública (lémbrese a evolución dos problemas mencionada no apartado correspondente á definición do problema público) e sexan resoltos a través ou mediante a acción ou intervención estatal, sendo este proceso recoñecido a nivel normativo e, polo tanto, existindo regulación específica que atribúe competencias ás diferentes administracións públicas para a vixilancia das situacións mencionadas.

Este é o caso das políticas relacionadas cos servizos de igualdade e benestar a analizar ó longo da presente investigación que, se ben se integran dentro do abano de políticas sociais, poden ser consideradas unha evolución daquelas nas que inicialmente se centrou o Estado do Benestar (sanidade, educación e protección social), tanto en termos sectoriais como en termos territoriais xa que, como se poderá comprobar, as competencias para a prestación destes servizos (escolas infantís ou centros de atención ás persoas maiores) non forman parte do núcleo de actividades desenvolvidas de xeito central polo Estado do Benestar, polo que serán asumidas polos Gobernos Locais ou outros chanzos administrativos intermedios (Comunidades Autónomas) en función do modelo territorial de cada estado.

Deste xeito, para realizar un achegamento á actividade e razón de ser do Consorcio como ente que presta servizos nas políticas sociais dende unha óptica multinivel, será preciso

estudar brevemente o concepto de Estado do Benestar e a súa evolución, así como a importancia do local e da diversificación e ampliación das políticas das que inicialmente se ocupa para, a continuación, aterrar na realidade territorial actual de España e de Galicia como base para a concepción e deseño do ente e da política social levada a cabo na VII lexislatura autonómica galega.

4.2 O ESTADO DO BENESTAR. CONCEPTOS BÁSICOS, EVOLUCIÓN E DIFERENTES TIPOS EN EUROPA.

Habitualmente enténdese o Estado do Benestar como o marco institucional vixente en Europa dende a II Guerra Mundial e que evoluciona dende os anos 70 ata a actualidade en función das diferentes crises económicas, de tal xeito que existe unha variedade de tipos de coberturas así como de intensidade das mesmas tanto para os diferentes países europeos, como para os diferentes momentos históricos. Así, seguindo a Moreno e Conversi (2018):

> El Estado de bienestar (EB) es una invención europea que inspira y conforma el modelo social del Viejo Continente. Cabe definir al EB como un conjunto de instituciones estatales proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a promocionar la igualdad de los ciudadanos. Las políticas sociales son intervenciones que afectan a las oportunidades de los ciudadanos y cubren sus riesgos vitales (…). En general, los modelos sociales del bienestar se legitiman en un marco axiológico de vida en común que procura un marco institucional de justicia social y de promoción de la ciudadanía social. (Moreno e Conversi, 2018:77)

A pesar desta concepción xeral, existen autores que recoñecen que os fundamentos do estado social son anteriores ó período posterior á II Guerra Mundial, afirmando que a confluencia do sufraxio universal, dos efectos da I Guerra Mundial, da crise económica do 1929 e das presións exercidas polo movemento obreiro provocan a inviabilidade da estrutura xurídico-política do estado liberal sustentado na idea de que o voto fica reservado ás clases posuidoras, segundo indica Pisón (1998) citando a Cotarelo (1990).

De tódolos xeitos, e seguindo a Pisón (1998), o autor indica que os primeiros vestixios do Estado Social correspóndense ós movementos revolucionarios da Europa de 1848, á Comuna Francesa de 1871 (movementos ambos que tentan crear un modelo de estado diferente do liberal burgués que incida nos dereitos ó sufraxio universal, na educación e na mellora xera das condicións de vida) e ás políticas sociais de Bismarck aparecidas en Alemaña a partires do 1880 que se inspiran na reivindicación dunha maior igualdade e xustiza entre as clases sociais, establecendo incipientes sistemas de seguros de accidentes, enfermidades e xubilación para os traballadores.

Esta evolución dos estados liberal burgueses de finais do século XIX verase plasmada nos anos 20 e 30 do século XX en textos como a Constitución de México (1917), a da Alemaña de Weimar (1919) ou a política do New Deal nos Estados Unidos consecuencia da crise de 1929. Ademais, tamén son salientables as políticas emprendidas nestes anos en Suecia, na Francia da Fronte Popular, na España da II República, ou as derivadas da Revolución Soviética do 1917, experiencias que anticipan as políticas características do Estado do Benestar posterior á II Guerra Mundial.

Así, cos alicerces comentados, o Estado do Benestar ten como elemento característico común a adicación de parte dos beneficios do crecemento económico ó benestar da cidadanía a través de políticas redistributivas e programas sociais a realizar mediante a intervención, planificación e asunción de novas competencias polo Estado. Para facer efectivo este esquema de actuación, veranse incrementados os orzamentos, o aparello administrativo xeral e a totalidade do sector público, elementos estes que pechan o proceso de responsabilización estatal das condicións de vida e das circunstancias materiais da cidadanía, de tal xeito que se procura a satisfacción dos mesmos mediante o control económico. Trátase de garantir o benestar da cidadanía "*do berce á tumba"* segundo a frase atribuída a Lord Beveridge como filosofía a partir da cal foi elaborado o *Informe Beveridge* (1942) no Reino Unido, segundo se pode atopar en Noguera (2008) ou outras fontes[56].

Esta definición da actuación estatal mediante a cal se pretende superar os desequilibrios sociais mediante a posta en marcha de servizos públicos convértese, a partir do remate da II Guerra Mundial, nunha política de consenso multipartidista estendida por toda Europa e os Estados Unidos, se ben con diferente intensidade como se poderá comprobar posteriormente, de tal xeito que é posible afirmar que en ningún lugar do mundo occidental se dá un rexeitamento manifesto en relación ó compromiso estatal co benestar, elemento este que une ás opcións socialdemócratas e ás democracias cristiás dende os anos 40 ata ben entrada a década dos 70. Así, Mishra (1992) afirma que o Estado do Benestar establécese mediante un acordo social que aparentemente xeraba poucos custos e moitos beneficios, entre os que se incluían o mantemento da estabilidade social e o desenvolvemento dun sentimento de solidariedade que contribuía ó fortalecemento das comunidades nacionais.

A construción conceptual do Estado de Benestar, ademais de ser influída polos elementos históricos e polos factores xurdidos nos anos 20 e 30 xa comentados, conta con dous claros alicerces representados polas figuras de Keynes e Beveridge.

Keynes defende nas súas obras a capacidade do goberno para controlar a demanda dunha economía de mercado mediante os axeitados mecanismos de intervención entre os que salientan, por exemplo, o incremento do gasto público nas recesións co obxectivo de tender cara o pleno emprego. Este mecanismo dá resposta ós efectos que a crise do 1929 e a Grande Depresión causan no mercado laboral en toda Europa e nos Estados Unidos na que, ó non se poñer en funcionamento mecanismos de intervención gobernamentais, xéranse uns custos en termos de redución da produción, multiplicación do desemprego e conflitividade social non asumibles para os diferentes países.

Keynes elabora todo un marco conceptual que implica a formulación dun importante conxunto de ideas que comportan unha fonda transformación do sistema económico liberal, sentando as bases para a materialización do Estado do Benestar mediante a implantación de elementos como un sistema fiscal progresivo, que sustentara o crecemento dos investimentos públicos como parte dunha política xeral de incremento do gasto e do sector público que respondera á filosofía da intervención do estado no mercado.

[56] É interesante o seguinte artigo de Joaquín Estefanía publicado en El País o 7 de Agosto de 1996. http://elpais.com/diario/1996/08/07/opinion/839368807_850215.html consultado en maio do 2016.

Neste sentido, Keynes asume que o estado debe corrixir os erros do sistema económico para apoiar e favorecer o crecemento económico, de tal xeito que este sustente a redistribución da riqueza dun xeito máis equitativo, o que permitiría compatibilizar a supervivencia da economía de mercado cos ideais de xustiza social. Este esquema conceptual tenta garantir un axeitado nivel de actividade económica como medio para asegura-lo pleno emprego, co cal pódese identificar ó keynesianismo como o compoñente económico do aparato teórico do Estado do Benestar.

De xeito complementario, Beveridge constitúe o compoñente social do Estado do Benestar de posguerra, facendo posible que o principio de intervención económica estatal promovido por Keynes se plasmara nun marco institucional que convertía ó estado en efectivamente responsable do mantemento dos niveis de vida da cidadanía. Este marco institucional vén dado pola Seguridade Social, que supoñía xuntar os recursos da sociedade e comparti-los riscos mediante a universalidade nas coberturas das prestacións e a introdución do concepto de cidadanía como referente dos servizos públicos evitando así a caridade ou filantropía.

Con esta filosofía, Beveridge no Informe presentado ó Parlamento Británico no 1942[57] e coa súa continuación no 1944[58], proporciona as bases para a reforma do modelo de mutualidades e seguros sociais, converténdoo nun sistema público de seguridade social. Esta iniciativa permite amosar que os sistemas públicos de seguridade social son efectivamente posibles e, polo tanto, o exemplo británico será exportado a toda Europa estendéndose así polo continente as medidas de protección social para a xubilación, enfermidades, incapacidades, desemprego ou viuvez.

Así, Pisón (1998:41) citando a Rubio Lara (1991), resume perfectamente os roles asumidos por Keynes e Beveridge afirmando que "*Se sostuvo generalmente que si Keynes proporcionó la justificación económica del Estado Social, Beveridge lo hizo desde una perspectiva social, más exactamente, llenó de contenido el objetivo de seguridad social que se proclamó en la Carta del Atlántico y, sobre todo, justificó que los programas de seguridad social se podían llevar a la práctica"*, de tal xeito que o Estado do Benestar non sería factible sen a teoría keynesiana e o proxecto de Seguridade Social de Beveridge.

Estas concepcións de Keynes e de Beveridge que sustentaron o Estado do Benestar da posguerra supuxeron a construción deste Estado do Benestar como mecanismo de integración social, entendendo que a acción estatal era correctiva e complementaria coa economía de mercado, sendo unha das súas funcións a da lexitimación social desta economía de mercado. Neste sentido, un dos elementos salientables a ter en conta era a énfase que fai Mishra (1992) en que os programas universais e as prestacións manifestan unha idea de comunidade nacional nun medio de capitalismo de mercado e de desigualdade de clase que o Estado do Benestar tende a matizar, de tal xeito que se pretende facer ó capitalismo liberal economicamente máis produtivo e socialmente máis xusto. É o *capitalismo feito seguro.*

Con estes alicerces teóricos para a fundamentación do Estado do Benestar na inmediata posguerra en Europa pódese afirmar que a cidadanía social e a concesión dos dereitos sociais son os elementos básicos do Estado do Benestar, de tal xeito que nunha análise da evolución

[57] "Report to the Parliamento on Social Insurance and Allied Services" tamén coñecido como Informe Beveridge (1942).
[58] "Full employement in a Free Society" tamén coñecido como segundo Informe Beveridge.

dos dereitos ó longo dos últimos trescentos anos amosa que os dereitos civís xurdidos no século XVII foron garantidos mediante os dereitos políticos conquistados no século XVIII. Sen embargo, os dereitos políticos só se poderán facer efectivos unha vez que se garanta, mediante os dereitos sociais, certa seguridade e recursos económicos axeitados.

Así, se no século XX se acada a inviolabilidade dos dereitos sociais, e a concesión dos mesmos depende da cidadanía social e non do comportamento individual, isto comporta unha desmercantilización do estatus dos individuos, de xeito que a súa supervivencia e benestar non dependan da súa participación no mercado laboral, senón que serán parcialmente independentes deste, da familia ou da caridade. Este concepto de cidadanía social repercute na estratificación social, xa que o estatus dun individuo como cidadán compite coa súa posición de clase, procedendo o Estado do Benestar á reconfiguración do sistema de clases sociais presente nun territorio. Esta interpretación da evolución dos dereitos é desenvolvida por Del Pino e Rubio Lara (2016:30-31) a partir de Marshall (1950) e de Esping-Andersen (1990 e 2005).

Deste xeito, tanto as bases que fundamentan a creación do Estado do Benestar como a interpretación da evolución dos dereitos dos cidadáns apoian o concepto do Estado do Benestar como un espazo institucional público no que, por medio das políticas sociais, se dirimen intereses e se resolven necesidades colectivas. Neste caso, Gallego, Gomà e Subirats (2003:46) interpretan que as políticas sociais se estenden ás (I) intervencións públicas sobre o plano laboral, incidindo sobre a inserción e exclusión das persoas no mercado de traballo; e (II) ás intervencións sobre o conflito distributivo, é dicir, sobre as tensións pola asignación de valores, de recursos e de oportunidades entre grupos e colectivos sociais.

Con todo, Gallego, Gomà e Subirats (2003) e Subirats e Gomà (2000:33-34) afirman que as políticas sociais non rematan na interacción entre estado e mercado, superando o seu impacto a mera corrección de desigualdades materiais. Así, por unha banda, (I) o mercado non é o único espazo xerador de desigualdade nin é a única esfera social alén dos poderes públicos, polo que o Estado de Benestar xoga diferentes papeis no espazo complexo conformado polas esferas pública, mercantil, familiar e asociativa, e as políticas públicas poden desprazar dunha esfera a outra os procesos de prestación de servizos operando de xeito desmercantilizador ou remercantilizador, desfamiliarizador ou refamiliarizador, descomunitarizador ou recomunitizador das funcións de benestar. Por outra banda (II) a definición das políticas sociais provoca que estas actúen como factores de estruturación social, de tal xeito que *"articulan y desarticulan, alteran, intensifican, erosionan, contruyen o erradican fracturas y escisiones económicas, generacionales, étnicas o de género. El impacto es más complejo y multidireccional de lo que se puede pensar".*

Dentro desta importante complexidade que supón o Estado do Benestar e a súa influencia sobre as sociedades, Subirats e Gomà (2000) identifican uns riscos básicos na súa evolución concretándose na existencia das etapas de despregamento e maduración (que conta á súa vez coas de fundamentación e diversificación), e de crise e reestruturación.

a) **O despregamento e maduración.** Período comprendido entre o remate da II Guerra Mundial en Europa e o ano 1975 como indicativo de mediados da década dos setenta. Nesta etapa deséñanse en póñense en marcha os diferentes grandes programas dos Estados do Benestar europeo correspondentes ás políticas sociais, e aséntanse os diferentes

modelos dando lugar a particularidades nacionais en función das diferentes intensidades e esquemas de actuación. Esta etapa de despregamento e maduración comprende as sub-etapas de fundamentación e diversificación.

- **Sub-etapa de fundamentación.** Comprende o período establecido entre o 1945 e os primeiros anos 60, momento no que se establecen os riscos básicos do Estado do Benestar: (I) a presenza dunha axenda social homoxénea nas sociedades europeas occidentais cunha estrutura básica de políticas relativas á sanidade, educación, emprego, pensións de xubilación, asistencia social, vivenda e familia; (II) a presenza dun contexto favorable para o desenvolvemento das devanditas políticas caracterizado por un esquema de produción e consumo de carácter fordista, unha estrutura social de clases expresada nos sistemas nacionais de partidos, o xa mencionado consenso e compromiso co benestar por parte das opcións de carácter socialdemócrata e demócrata cristiá sobre o desenvolvemento das políticas sociais, e o funcionamento sostido do keynesianismo como elemento económico de referencia; (III) a presenza dun triplo obxectivo estratéxico composto por altas taxas de ocupación masculina estable, a reprodución social masiva da forza de traballo grazas ós servizos públicos universais tales como a sanidade e a educación, e o mantemento relativo de rendas nos segmentos excluídos do mercado de traballo mediante as pensións, subsidios de desemprego e outro tipo de axudas; (IV) e a presenza dun modelo administrativo burocrático monopolista e ríxido de raíz weberiana axeitado para a lóxica das políticas públicas de referencia cualificadas de tayloristas polos autores.

- **Sub-etapa de diversificación.** Comprende o período establecido entre primeiros dos anos 60 e o 1975, entendida esta como indicativo de medidos da década dos setenta. Subirats e Gomà (2000), seguindo a Titmuss (1974) e Esping-Andersen (1990) afirman que neste período aséntanse os tres grandes modelos do Estado do Benestar europeo (modelo liberal ou anglosaxón, modelo socialdemócrata ou nórdico e modelo democristiano ou continental), baseándose a tipoloxía nos seguintes aspectos:

    - Os **referentes normativos dos modelos.** O referente do modelo liberal ou anglosaxón representa o espazo colectivo da asistencia fronte á quebra puntual do eixo familia – mercado. O referente do modelo socialdemócrata ou nórdico representa o espazo colectivo da redistribución perante a desigualdade na asignación de rendas mercantís. E o referente do modelo democristiano ou continental representa o espazo colectivo da seguridade fronte ó avellentamento, á enfermidade ou á invalidez.

    - Os modelos de **estruturación da protección social**. O modelo liberal ou anglosaxón realiza unha oferta de políticas de protección social centradas en cubrir situacións de necesidade mediante servizos públicos e transferencias vencelladas á comprobación dos recursos das persoas usuarias, de tal xeito que de superaren os límites de referencia, ficarían excluídas das devanditas políticas. Ademais, o modelo liberal combina un réxime de fiscalidade feble co co-financiamento por parte dos usuarios. No tocante ó modelo continental, este artella a axenda social a través do vencello dos usuarios co mercado de traballo, polo que as políticas ofrecen niveis intensivos de protección pero coa lóxica selectiva da pertenza ó

mercado de traballo e da existencia de cotizacións laborais. Esta importancia da cotización reflíctese no modelo fiscal, no que as cotizacións sociais teñen un peso importante. No que se refire ó modelo nórdico, este artella a oferta de servizos e transferencias en base ó concepto de cidadanía, deseñando políticas universais que financia mediante un sistema fiscal directo e progresivo.

- Os esquemas de **relacións de emprego.** O modelo nórdico conta cunha elevada taxa de cobertura dos convenios colectivos, conxuntamente cunha estrutura de concertación social centralizada e con elevados índices de afiliación sindical. Estas características combínanse cunha escasa regulación pública do mercado de traballo, polo que as condicións laborais individuais veñen determinadas maioritariamente polas negociacións dos axentes sociais. No modelo continental dáse un nivel máis elevado de cobertura dos convenios colectivos, pero nun marco territorial e sectorial de negociacións máis complexo có modelo nórdico e cunha menor sindicación. Estes elementos combínanse cunha elevada regulación pública do mercado de traballo, de tal xeito que en termos xerais a regulación estatal ten máis peso no mercado de traballo cá negociación colectiva. No que se refire ó modelo anglosaxón, a taxa de afiliación sindical atópase nun lugar intermedio entre os modelos citados, sendo esta taxa relevante xa que marca a cobertura da negociación colectiva, co cal dáse un contexto complexo no que predominan os convenios de empresa sobre os negociados colectivamente en termos territoriais ou sectoriais, de existiren. Este aspecto tamén afecta á regulación pública do mercado de traballo que é considerada como feble.

- Os **impactos sociais.** No modelo nórdico os impactos das políticas sociais do Estado do Benestar constitúen un elemento de igualdade sobre a estrutura de rendas tradicional. No modelo continental, reprodúcense as diferenzas de clase e de estatus do mercado laboral[59] ó reservar as políticas sociais tratamentos diferentes en función da situación das persoas no mercado de traballo. No modelo anglosaxón os impactos das políticas sociais consolidan a división social e a polarización entre as rendas medias, que son solventes nos mercados privados e as rendas baixas que son as usuarias máis frecuentes duns servizos públicos entendidos como de mínimos e asistenciais.

[59] Neste punto Del Pino e Rubio Lara (2016:47) seguindo a Rueda, Wibbels e Altarminado (2015) introducen os conceptos de *insiders* e *outsiders* como traballadores con carreiras longas e estables no mercado laboral, e traballadores que carecen delas, cuxa situación se ve reproducida nos réximes continental e mediterráneo, limitando así de xeito importante a igualación de rendas á hora, por exemplo, da xubilación.
Outro elemento a ter en conta é o debate tamén presente en Del Pino e Rubio Lara (2016:47) sobre a efectividade global dos programas sociais focalizados e dos programas sociais universais no que, seguindo a Korpi e Palme (1999) se chega á conclusión de que, mediante o *paradoxo da redistribución*, considérase que os programas universais reducen a pobreza, en tanto os programas focalizados empeórana debido ó xogo político existente ó redor destes programas. Así, *"la focalización sería una especie de estrategia Robin Hood, en la que se quita dinero a los más afortunados económicamente para distribuirlo entre los mas pobres. Estos ciudadanos afortunados puden considerarse contribuidores netos del Estado de Beienstar, ya que pagan impuestos, pero no se benefician de las prestaciones, lo que a la larga puede socavar su apoyo al sistema y probocar que los programas sean menos generosos y, también, más fáciles de recortar"*. Neste sentido, Korpi e Palme amosan que a pesar de que as políticas universais poidan producir o "*efecto Mateo"*, polo que "*el rico se hace más rico y el pobre se hace más pobre"* , os autores demostran que os réximes universalistas amosan mellores resultados na redución da pobreza xa que os cidadáns proporcionan máis apoio ós programas que contribúen a sufragar, en tanto que tamén se benefician deles, e a efectividade destes programas mellora substancialmente ó se reunir neles ós máis desfavorecidos cos máis afortunados, segundo Korpi e Palme (1999).

b) **A crise e reestruturación do Estado do Benestar.** Período de tempo establecido, por unha banda, entre mediados da década dos setenta (1975) e mediados dos anos oitenta (1985) como fase de crise do Estado do Benestar no que a expansión explicada con anterioridade se ve truncada atendendo ó troco do ciclo económico iniciado coa crise do 1973, de tal xeito que as prioridades políticas e os consensos presentes entre os anos corenta e os setenta se ven modificados a raíz dunha fonda transformación no terreo das ideas e dos valores. Por outra banda, no período entre o 1985 e o 2000 dáse unha etapa de reestruturación permanente do Estado do Benestar de tipo cualitativo e estratéxico, polo que se pode indicar que o Estado do Benestar non desaparece, senón que evoluciona.

Atendendo a Adelantado e Gomà (2000), a etapa de crise do Estado do Benestar acontecida entre os anos 1975 - 1985 vén determinada pola desvertebración do réxime de acumulación fordista propio da Europa da posguerra mundial no que a estabilidade laboral xoga un papel económico determinante na sociedade industrial, constituíndose como mecanismo de regulación socioeconómica de lóxica clasista.

Esta ruptura do modelo de crecemento económico xurdida a raíz dos acontecementos do 1973 afecta directamente ó Estado ó comportar a fenda do modelo teórico keynesiano que sustentou o desenvolvemento económico do Estado do Benestar, aspecto este que Adelantado e Gomà (2000) consideran derivado de (I) o esgotamento do modelo tecnolóxico apoiado pola estrutura monopolista e pola estandarización produtiva dos sector máis anovadores das primeiras décadas do fordismo; (II) do impacto da crise do petróleo no modelo de consumo enerxético; e (III) pola quebra do modelo laboral fordista no tocante á súa división técnica do traballo debido á pouca flexibilidade na definición de tarefas e ó elevado nivel de especialización funcional.

Ademais, estes factores compleméntanse co incremento do déficit público (caen os ingresos públicos e increméntanse os gastos, o que supón cuestionar o concepto de gasto público distributivo), e co incremento da inflación derivada, en grande parte, da tendencia á oligopolización dos mercados; de tal xeito que se xeneraliza a crise e se volve sistémica, afectando a todo o modelo económico e trasladándose cara ó Estado do Benestar e ás súas políticas públicas dende a óptica da crítica á capacidade reguladora, ó sistema de xestión pública burocrática ríxida e escasamente adaptable, e ás "*relaciones de prestación basadas en una concepción pasiva y dependiente de los usuarios de los servicios"* segundo Adelantado e Gomà (2000:73).

Esta situación supón a ruptura co amplo consenso con respecto á economía mixta característico das sociedades occidentais, enfrontándose o Estado do Benestar a unha crise de lexitimación na que, segundo Mishra (1992), os partidos políticos conservadores aproveitan para acentua-la súas críticas sobre o papel da burocracia estatal e sobre os erros do sector público.

No relativo ó papel da burocracia, a tendencia conservadora considera que a burocracia é un grupo de interese que traballa fora das condicións de mercado (non mide os seus actos en función da relación custo-eficiencia), polo que ten unha tendencia inherente ó crecemento, salientando Mishra (1992) a existencia dunha :

> …ley interna del crecimiento de las burocracias: según aumenta el ámbito de la actividad del gobierno, también aumenta la burocracia que se interpone entre los ciudadanos y sus representantes. Así, la burocracia se convierte tanto en un vehículo a través del cual pueden conseguir sus objetivos ciertos intereses especiales, como en un interés en si mismo. (Mishra, 1992:63)

Con respecto ós erros do sector público, as posicións conservadoras posiciónanse claramente en relación a que os resultados da loita contra a pobreza nos Estados Unidos son claramente insuficientes atendendo ó incremento do aparato gobernamental, polo que era posible identificar numerosos erros no desenvolvemento da política social. Autores como Glazer, citado en Mishra (1992:67-68) asume que a política social provoca a dependencia do individuo con respecto do estado ó rachar as redes de solidariedade familiares, étnicas ou de clase existentes entre as persoas desfavorecidas, de tal xeito que os esforzos para loitar contra a pobreza xeran pobreza. Ademais, o autor afirma que a política social xera un incremento das expectativas, xa que a promesa dunha política social, cando non se cumpre de xeito satisfactorio, provoca un incremento das expectativas que fará precisa novas medidas sociais para satisfacer as devanditas expectativas cos mesmos resultados.

Neste sentido, Mishra (1992:69) tamén indica que os autores da nova dereita inician un proceso de crítica contra a complexa construción dos obxectivos das políticas sociais (incremento dos ingresos ata chegar a un mínimo axeitado, previ-la pobreza, mellora-la saúde…), identificando este proceso de definición dos obxectivos como susceptible de ser capturado polas burocracias e polos grupos de interese e, polo tanto, como dificilmente compatible coa procura do interese común. Así, as accións estatais estarán definidas por un conxunto de actores na procura dos seus intereses, polo que *"el estado y sus instituciones se convierten en un vehículo para profundizar en el interés privado de los trabajadores públicos cuyo nivel de vida depende de la perpetuación y ampliación del tamaño del estado"***.**

As opcións políticas conservadoras fornécense nos anos 70 dun amplo argumentario sobre os erros do sector público ou a sobrecarga do goberno, que dá pé á elaboración dunha exitosa conceptualización sobre o estado mínimo e a crítica á crecente intervención estatal xurdida dunha acción pública en mans de intereses sectoriais. En todo caso, os neo-conservadores non se opoñían á existencia de programas de benestar limitados, deseñados de xeito que interferiran o mínimo posible co mercado, se ben calquera intervención que sobrepasara este límite considerábase que comportaba un efecto negativo sobre a economía.

A evolución ó longo dos anos setenta e oitenta nos que se produce a devandita crise do Estado do Benestar dá paso na década dos noventa á fase de reestruturación do mesmo marcada polas diferentes e cambiantes correlacións de forzas políticas nos diferentes niveis territoriais. Esta reestruturación, seguindo a Adelantado e Gomà (2000) ten a consideración de grande ruptura histórica (coa mesma importancia có paso do antigo réxime ó estado liberal, e deste ó estado social-keynesiano baixo condicións fordistas) con varias dimensións de cambio:

- **Modifícase a estratificación social.** A sociedade evoluciona dende un modelo marcado polas clases sociais a outro modelo no que é posible observar numerosos eixos de desigualdade e no que conviven elevados niveis de riqueza con novas formas

de exclusión social. Esta evolución da sociedade transmítese á política mediante a (I) reestruturación dos réximes de protección social (que presentan trocos nos sistemas de saúde pública e pensións); e (II) mediante a emerxencia da acción contra a exclusión social a través de programas contra o desemprego xuvenil e de longa duración, de políticas de rendas mínimas ou de políticas de vivenda social e de rexeneración urbana.

- **Modifícase a esfera económico laboral.** O sistema económico fordista pasa a unha economía terciarizada e globalizada intensiva en capital e coñecemento que, ó mesmo tempo, valoriza o ámbito local. Esta evolución ten a súa repercusión no emprego o que comporta a modificación da protección social (redefinindo as prestacións por desemprego), redefinindo a regulación do mercado de traballo (no que se poden observar dende medidas de precarización ata políticas de rebaixa das horas de traballo semanais), xerando novos modelos de relacións laborais e explotando os novos xacementos de emprego.

- **Evoluciona a esfera familiar e as relacións de xénero.** Racha o predominio da familia tradicional baseada nas relacións patriarcais de xénero, abrindo paso a pluralidade de novas formas de convivencia e novos modelos de familia e cuestionando o modelo do *male breadwinner*. Esta evolución supón, segundo os autores, a emerxencia de programas de fomento da igualdade no emprego e de servizos ás familias tales como educación infantil[60] ou centros de día para anciáns. Esta serie de servizos ás familias que permitan absorber en parte as parcelas de traballo reprodutivo desfamiliarizadas a raíz da maioritaria incorporación da muller ó mercado de traballo (e plasmación efectiva real do modelo de dobre asalarización), supoñen a asunción pública destas necesidades en tódolos sistemas do Estado do Benestar, pero cun desenvolvemento desigual ó longo do tempo.

- **Evoluciona o ámbito simbólico-cultural.** Emerxen amplas capas sociais con valores e identidades non vencelladas á dinámica de clase tradicional, o que supón novos xeitos de acción colectiva que superan ós partidos clásicos. Esta evolución tensiona o sistema político ó multiplicárense as demandas de novos sistemas de participación social e política, así como novos modelos de xestión pública post-burocrática.

- **Evoluciona a dimensión territorial.** O estado nación que protagoniza as políticas do Estado do Benestar sofre un devalo de carácter multinivel cara, por unha banda, a Unión Europea e, por outra banda, as rexións e entes locais. Este escenario supón novos artellamentos multinivel, reforzando os eixos e redes de tipo global-local.

Así, se ben o modelo de Estado do Benestar xurdido na posguerra mundial en Europa e xeneralizado ó longo do tempo se ve fortemente afectado a raíz da crise económica do ano

[60] Esta serie de servizos pode conceptualizarse dentro dos chamados Novos Riscos Sociais, entendidos como "a los que se enfrentan las personas en la actualidad y durante el transcurso de sus vidas como resultado de cambios económicos y sociales asociados con la transición a una sociedad post-industrial", segundo Taylor – Gooby (2004) recollidos por Del Pino e Rubio Lara (2016:49). Así, entre estes Novos Riscos Sociais atópanse os derivados da masiva participación da muller no mercado laboral, entre os que para Bonoli (2007) se poden considerar os problemas relacionados coa conciliación da vida familiar e laboral, a maternidade-paternidade individual, a fraxilidade da terceira idade, a posesión de habilidades obsoletas e escasas, e a insuficiente cobertura da protección social.

1973, e da reacción das opcións políticas de carácter conservador que rachan co consenso tradicional en torno ás políticas sociais, é preciso indicar que o modelo de políticas sociais tradicional do Estado do Benestar subsiste, aínda que evoluciona en función do incremento da complexidade social e do deterioro da lexitimación da intervención estatal, tal e como foi posible analizar ó longo do presente apartado.

Neste sentido, a partir dos anos oitenta, segundo Rodríguez Cabrero (2000), o papel protagonista do Estado no benestar foi substituído polo pluralismo do benestar ou polo concepto de agregado de benestar ou *welfare mix*, tamén chamado sociedade do benestar, que fai fincapé na organización ou división social do benestar, deixando para as políticas públicas sociais as decisións estatais que dan forma á organización do benestar ou malestar social. Con todo, aínda que a evolución mencionada é xeral en tódolos modelos do Estado do Benestar, é preciso indicar que cada país mantén unhas características específicas dentro do seu modelo e, polo tanto, unhas coalicións de actores que o fan evolucionar con maior ou menor intensidade, modificando así o alcance das súas políticas de forma individual. Este elemento é básico xa que ó longo do seguinte apartado será analizado o modelo do Estado do Benestar español, dentro do denominado *latino – mediterráneo*, así como a importancia das políticas públicas locais dentro da evolución do concepto do benestar en España.

4.3 O ESTADO DO BENESTAR EN ESPAÑA. O MODELO LATINO-MEDITERRÁNEO E A DIMENSIÓN LOCAL DO BENESTAR.

Tal e como se puido comprobar con anterioridade, en Europa dende o remate da II Guerra Mundial constrúese o Estado do Benestar que, aínda que coas diferenzas mencionadas entre diferentes grupos de países e coa evolución indicada nos últimos anos, é o modelo que impera ata os nosos días. Así, no Estado do Benestar inclúense as intervencións estatais dirixidas a mellorar o benestar social e a calidade de vida da poboación, con especial énfase en: (I) os servizos públicos tales como sanidade, educación, servizos sociais ou vivenda; (II) as transferencias sociais tales como as pensións de xubilación, as prestacións por desemprego ou as axudas ás familias; (III) as intervencións normativas encamiñadas á protección do cidadán na súa condición de traballador (normas sobre saúde laboral), de consumidor (protección do consumidor) ou como residente (regulación de carácter medioambiental); e (IV) intervencións públicas encamiñadas a producir postos de traballo dunha calidade axeitada establecendo condicións favorables para o sector privado e, cando este non sexa quen de asumilos, estimular e facilitar a súa creación no sector público.

Esta descrición inicial presente en Navarro (2004) correspóndese a un marco homologable de Estado do Benestar presente en boa parte da Europa Occidental dende a súa fase de creación e desenvolvemento, pero a realidade histórica de España provoca que non se entre no grupo de países anteriormente comentados ata ben entrados os anos oitenta debido ó longo período de ditadura e das políticas levadas a cabo pola mesma, co correspondente efecto de *path dependence* mencionado en Gallego, Gomà e Subirats (2003) que comporta un camiño ben diferenciado das bases ideolóxicas presentes na formulación inicial do Estado do Benestar europeo asentadas en conceptos como o acceso universal a bens básicos, a presenza de elementos redistributivos ou a garantía de rendas.

A realidade de España, conxuntamente coa de países como Portugal ou Grecia, vén determinada pola presenza de ditaduras que marcaron ata os anos setenta o seu rumbo político, sendo posible identificar os seguintes aspectos como elementos a maiores da presenza de réximes autoritarios que fan que España, conxuntamente cos outros países mencionados, non dispoña dun Estado do Benestar semellante ós dos países da Europa Occidental:

- Febleza estrutural da política fiscal.
- Implantación escasa e tardía da relación salarial fordista.
- Carácter selectivo e subsidiario, con escaso desenvolvemento, da educación e sanidade públicas.
- Práctica inexistencia de redes públicas de servizos sociais.

Estas condicións, mencionadas por Adelantado e Gomà (2000), marcan o desenvolvemento en democracia de políticas públicas encamiñadas á construción dun modelo de benestar homologable ós presentes no resto de Europa, se ben con diferenzas importantes con respecto dos tres modelos estudados que o fan merecedor de ser denominado o *modelo de benestar latino – mediterráneo*. Así, non se considera que os países como España, Portugal, Grecia ou Italia camiñen cara a súa integración en ningún dos tres modelos previos, senón que en función da súa historia e do peso das políticas públicas presentes dende mediados do século XX ata a actualidade, conforman de pleno dereito un novo modelo de benestar caracterizado, segundo Adelantado (2000) e Garde Roca (2000), por:

- Superposición histórica dos procesos de construción e reestruturación do pacto social-keynesiano xa que, no entanto en Europa nos anos 70 – 80 se estaba a dar a crise e reestruturación do Estado do Benestar, nos países do modelo *latino – mediterráneo* procedíase a senta-las bases do benestar nos primeiros anos da democracia.
- Centralidade do sistema de seguridade social contributivo e de reparto, fragmentado en función das diferentes categorías de beneficiarios e no que coexisten intensidades de protección moi elevadas con amplas capas de persoas excluídas en función da situación previa no mercado laboral.
- Desenvolvemento en democracia de modelos sanitarios e educativos universais financiados pola vía impositiva, con niveis de gasto *per cápita* inferiores á media europea, que coexisten con sectores privados máis amplos ca no resto dos países europeos.
- Mantemento do esquema de primacía da familia na asistencia, con roles públicos febles no eido da exclusión social a pesar da construción de redes públicas de servizos sociais e, de xeito parcial e fragmentado, de programas de rendas mínimas.
- Construción de modelos de relacións laborais con elevadas taxas de cobertura por negociación colectiva con densidades de afiliación moi baixas. Esta elevada taxa de cobertura é explicada, atendendo ós autores mencionados, como unha conquista sindical a cambio da recondución do conflito social cara escenarios de pactos entre elites nos intres da transición á democracia e, polo tanto, de fraxilidade institucional.
- Elevado impacto das políticas sociais e de cohesión da Unión Europea dende a perspectiva cuantitativa da transferencia de fondos, e dende a perspectiva cualitativa da definición de axenda.

- Presenza de amplos mecanismos clientelares na distribución pública do benestar debido á supervivencia de administracións públicas pre-weberianas con modelos de liderado político que non superan a concepción patrimonial do Estado.
- Existencia de importantes fracturas territoriais de carácter económico Norte – Sur en Italia e España, o que dá lugar a tensións de carácter simbólico-nacional e de carácter distributivo con respecto ós recursos internos.

Seguindo a Moreno (2001), o modelo *latino-mediterráneo* pode ser cualificado como unha vía intermedia entre os réximes bismarckianos de mantemento das rendas ocupacionais e os beveridgeanos de cobertura universalista, reflectindo os países da Europa do Sur uns niveis medios con respecto ó grao de desmercantilización, ás relacións entre os xéneros e ó acceso universal ós servizos e prestacións do benestar por comprobación de medios. O autor defende a existencia de tres elementos diferenciais do réxime de benestar mediterráneo:

- **As necesidades e estilo de vida diferentes.** Este elemento céntrase na autopercepción das prácticas comúns de repartos intrafamiliares, de réxime de propiedade das vivendas e da heteroxeneidade dos seus patróns de reprodución social. Neste punto, Moreno (2001) afirma a importancia dos valores da inclusión familiar e da redistribución dentro do ámbito familiar ó longo dos ciclos vitais, con prácticas como as doazóns entre os membros da familia, converténdose a posta en común de recursos *(resource pooling)* e de orzamentos familiares flexibles *(soft budgeting)* nunha institución central na procura do benestar para os membros da unidade familiar. Estes elementos comportan unha elevada complementariedade entre o benestar *(welfare mix)* e o nexo xénero/familia/traballo, traducíndose estas prácticas en formas institucionais particularistas e nunha baixa eficiencia na provisión de servizos de protección social.
- **A familia como elemento central na procura do benestar e da satisfacción vital.** As transferencias intra-familiares comentadas son de carácter material e inmaterial**,** tales como valores ou referencias de axuda mutua continua dentro da familia (aspecto este vencellado ó rol básico da muller dentro da unidade familiar). Neste sentido, a seguridade e a estabilidade no emprego son elementos cruciais para as mulleres traballadoras mediterráneas, polo que a duplicidade entre as funcións de dentro e fora do fogar, xera unha tipoloxía de "*super-muller"* que actúa como amortecedor dos sistemas públicos de protección social, de tal xeito que se considera esta *hiperactividade feminina* como unha das condicións básicas para que a forma de benestar mediterránea superara os problemas derivados da desindustrialización e reestruturación económica do último terzo do século XX.
- **A conxunción entre universalismo e selectividade das políticas do benestar condicionada pola natureza dos mercados de traballo.** Neste caso, se ben a seguridade social segue a ter a filosofía contributiva, os servizos de ensino e saúde evolucionaron cara un modelo universalista que os fai alleos a un mercado laboral baseado nunha importante heteroxeneidade da forza laboral cun elevado peso da economía informal. Así, nos mercados laborais do Sur de Europa dáse unha fractura entre elevados niveis de protección de cidadáns formalmente empregados (traballadores estables e funcionarios), aqueles situados na periferia laboral (empregos móbiles con numerosas entradas e saídas na zona asegurativa), e aqueles marxinais (precariado, contratos lixo ou economía informal que non xera dereitos na seguridade social).

Ademais destas características propias do *modelo latino – mediterráneo* do Estado do Benestar, é preciso indicar que en España a creación deste modelo superponse tanto ó proceso de democratización e de superación da ditadura, como a un proceso de elevada descentralización e re-definición do sistema político-administrativo en clave territorial. Neste sentido, este segundo proceso comporta a entrada en xogo dunhas novas institucións, as Comunidades Autónomas que, seguindo a Gallego e Subirats (2011), son consideradas dende a súa creación como un elemento central do despregamento do Estado do Benestar ó contaren coas competencias exclusivas en políticas tan significativas como a de sanidade, educación ou servizos sociais.

Así, nos vinte anos transcorridos entre os oitenta e os dous mil, nos que na maior parte da Europa Occidental se dá un proceso de crise e evolución dunhas políticas de benestar asentadas ó longo de máis de trinta anos, en España procédese (I) á democratización, (II) á creación das bases político – institucionais dun modelo de Estado do Benestar altamente influenciado polo inmediato pasado, (III) ó repensamento destas políticas de benestar a raíz das diversas crises económicas, (IV) á integración na Unión Europea como paso histórico na consolidación do proceso democrático e no desenvolvemento económico, (VI) e á definición dun modelo territorial que pasa do centralismo autoritario propio da ditadura á se dotar dunha complexa estrutura que o obriga, sobre todo para as iniciativas de carácter social, a emprender políticas públicas en rede nun contexto multinivel de difícil integración nunha cultura administrativa marcada polo *path dependence*.

Con este contexto de partida e de desenvolvemento das políticas sociais que dan sustento ó Estado do Benestar, Navarro (2004) sostén a tese da existencia dun importante déficit de gasto público social[61] en España con respecto ó promedio da Unión Europea de 15 países que, nacendo como consecuencia do retraso provocado pola ditadura, non é enxoitado ó longo dos anos noventa. Esta tese susténtase en que, a pesar do incremento do PIB español ó longo do período analizado, o gasto público social por habitante no ano 2000 é o máis baixo da UE-15 despois de Portugal, en tanto que este gasto público social medra máis de vagar có promedio da UE-15, razón esta pola cal o déficit non se reduce de xeito importante, senón que a súa redución é limitada e incluso a diferenza vese incrementada a pesar de que, efectivamente, as cantidades absolutas adicadas a gasto social medran en función do incremento xeneralizado do PIB nos anos oitenta e noventa.

Navarro (2004) afirma que este incremento do déficit de gasto en benestar con respecto a Europa, que é paralelo a un proceso de desenvolvemento económico xeneralizado e dun incremento dos ingresos do estado vencellado á expansión do PIB, pero tamén ó incremento dos tipos impositivos da fiscalidade española (con especial fincapé na imposición indirecta), derívase da decisión de que o incremento dos ingresos estatais sexan aplicados á redución do

[61] O autor asume na súa obra o gasto público social como un indicador de desenvolvemento das políticas sociais e do Estado do Benestar, aínda que é posible atopar debate académico encol da axeitada definición dos indicadores relevantes para a medición comparada da evolución dos Estados do Benestar. Un achegamento a este debate figura en Del Pino e Rubio Lara (2016:38-39) no que se poden observar numerosos autores (Esping-Andersen, 1990; Alber, 1996; Clayton e Pontusson, 1998; Castles, 2009; Siegel, 2007) que critican este uso do gasto social como porcentaxe do PIB, existindo autores como Castles (2004) que analiza a realidade decrecente en coberturas e duración de prestacións de numerosos programas sociais, en tanto que medran outros, o que é interpretado de xeito agregado como unha expansión do gasto público social. Tamén existen argumentos que falan de que un importante gasto público en políticas sociais pode ser interpretado como ineficiencia e non como xenerosidade (Green-Pedersen, 2004), aspectos que evidencian a discusión sobre a utilización xeneralizada deste indicador para medir a vitalidade agregada das políticas de benestar.

déficit orzamentario dende o ano 1993, en troques de seren aplicados á redución do déficit do gasto en benestar. Esta política de redución do déficit orzamentario é compatible grazas á expansión do PIB coa redución limitada do déficit social nos anos oitenta e primeiros dos noventa, afirmando o profesor Navarro (2004:24) que este déficit social acada o seu menor punto no 1993, incrementándose ata o dous mil.

Navarro (2004) sustenta a súa tese na comparación de indicadores como a porcentaxe de poboación adulta que traballa en servizos de benestar (sanidade, educación, servizos de axuda ás familias e outros servizos persoais) en España e na UE – 15, obtendo os resultados de que no ano dous mil en España figuraba ocupado o 5.9% da poboación adulta nestes sectores, en tanto que no promedio da UE ascendía ó 11%, superando a cifra do 16% países como Suecia. Ademais, utiliza o indicador de fondos públicos que financian as transferencias, servizos públicos e outras intervencións do estado para mellorar o benestar da poboación en relación ó PIB. Neste sentido, en España no ano dous mil esta cifra ascendía ó 20,1% do PIB, en tanto que no promedio da UE-15 ascendía ó 27,3% e, en países como Suecia chegábase ó 32.3%. Estas cifras descenden de xeito considerable dende o ano 1993, no que España inviste o 24% (ata o 20.1% do PIB do ano dous mil), e no que o promedio da UE – 15 investía o 28.8% do PIB neste ano de referencia do 1993, pasando ó mencionado 27.3% no ano dous mil (Navarro, 2004:16-17).

En opinión de Navarro (2004) un dos principais diferenciais existentes entre o modelo español de Estado do Benestar (integrado, como xa se puido observar con anterioridade, dentro do *latino – mediterráneo*) é o relativo ó escaso desenvolvemento dos servizos de axuda ás familias que, como será analizado posteriormente ó longo deste mesmo apartado, corresponde maioritariamente ás políticas de benestar locais. Este escaso desenvolvemento de servizos tales como as escolas infantís públicas, os centros de atención ás persoas maiores ou a vivenda social comporta un limitado impacto en termos oferta de servizos públicos, así como de orzamento e de emprego en sectores sociais, o que conforman tres elementos diferenciais básicos das políticas de benestar local propias de España con respecto ó promedio da Unión Europea.

Así, Navarro (2004:26) e Navarro e Quiroga (2003) desenvolven este argumento relativo ás escolas infantís públicas para nenos de 0-3 anos afirmando que nos primeiros anos da década dos dous mil só un 8% dos nenos españois de 0-3 anos asisten a escolas públicas de infancia, comparado cun 40% en Suecia, onde ofrecen servizo en horario de 8 a 20 horas. Esta porcentaxe ascende a un 44% Dinamarca, un 21% en Finlandia, un 23% en Francia, un 30% en Bélxica ou un 12% en Portugal. So o 1.4% dos nenos menores de 1 ano teñen acceso ás escolas públicas en España (segundo normativas internacionais debería ser dun 20%). Este acceso ascende a un 8.5% dos nenos de 2 anos, debendo ser esta cifra dun un 50%, atendendo ás mesmas normativas. Esta infradotación de servizos comporta un déficit de máis de 400.000 prazas, sendo España o que más déficit ten da UE. Ademais, o profesor Navarro afirma que a creación dos servizos que sitúen a España no promedio da Unión Europea suporía a creación de máis de 100.000 postos de traballo para profesionais docentes.

Como se pode comprobar, se ben o modelo *latino – mediterráneo* supón unhas importantes diferenzas co resto dos modelos do Estado do Benestar, os países que se integran neste modelo realizaron uns fortes esforzos de desenvolvemento das políticas de benestar nos últimos anos, se ben sempre dentro duns esquemas que, por unha banda, veñen determinados

polo seu contexto histórico e socioeconómico con respecto ás grandes políticas universais de benestar a nivel nacional (sanidade, educación e pensións e desemprego, sobre todo) e, por outra banda, por unha limitación importante no que se refire ó desenvolvemento das políticas de benestar a nivel local, aspecto este vencellado directamente co deseño e creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como resposta ó escaso desenvolvemento en Galicia desta serie de servizos locais.

4.3.1 A evolución dos gobernos locais perante a evolución do Estado do Benestar.

Tal e como se foi vendo ó longo do presente apartado, as políticas sociais son o centro dos diferentes modelos do Estado do Benestar presentes en Europa dende o remate da II Guerra Mundial ata a actualidade. Así, a política social, seguindo a Adelantado, Noguera e Rambla (2000):

> …se puede considerar como un dispositivo gubernamental que permite la gestión de la desigualdad asignando a cada esfera de la estructura social (mercantil, estatal, doméstica y relacional) un determinado papel en la satisfacción de las necesidades, reequilibrando el flujo de relaciones entre ellas de forma continua. (Adelantado, Noguera e Rambla, 2000:50)

Deste xeito, en tanto a esfera mercantil do benestar se refire á provisión que realizan as empresas en materias como a educación, a sanidade ou os servizos ás familias, a esfera estatal fai referencia á prestación destes mesmos servizos por parte do estado. O abano complétase coa esfera informal, entendendo como a provisión de recursos de benestar por parte das redes familiares de apoio, veciños ou amigos en base á certa reciprocidade; e coa esfera relacional ou sector voluntario non lucrativo ou altruísmo organizado, referíndose entón ós recursos de benestar prestados por ONG, fundacións de carácter relixioso ou elementos semellantes. Neste sentido, a política social "*moviliza recursos de unos sectores a otros mediante un conjunto de procedimientos que construyen y modulan la desigualdad social, al asignar a cada sector determinada responsabilidad en el suministro de recursos de bienestar"* (Adelantado, Noguera e Rambla, 2000:51).

A política social altera os fluxos do benestar entre as diferentes esferas a través de procedementos de mercantilización ou desmercantilización; de estatalización ou desestatalización; de familiarización ou desfamiliarización; e de comunitarización ou descomunitarización. Así, mediante as políticas públicas modifícase a estrutura social e os eixos de desigualdade inherentes á mesma, de tal xeito que as políticas públicas desprazan e modifican as diferentes áreas do conflito social, constituíndose estas políticas públicas como o centro de xogo para os actores de onde partirá a redistribución de recursos e responsabilidades relativas ó benestar.

Esta alteración dos fluxos do benestar dáse, segundo foi posible comprobar en función das dimensións de cambio que leva aparellada a reestruturación do Estado do Benestar presente dende os anos noventa, nunha contorna multinivel marcada, a diferenza dos anos previos, pola emerxencia do local e do supra-nacional. Así, a dimensión local cobra cada vez máis importancia para as políticas sociais, existindo o que denominan Brugué e Gomà (1998) un proceso de substitución da tese nacionalización pola tese do localismo que é

complementario á substitución da tese da xerencialización pola tese da repolitización, aspectos estes que marcan as políticas de benestar.

Por tese da nacionalización, Brugué e Gomà (1998) entenden a constatación da reducida relevancia e autonomía local das políticas municipais debido, sobre todo, a que os partidos políticos locais atópanse moi influenciados polas dinámicas nacionais, o que supón as elites políticas locais se centren en problemas nacionais facendo un traslado ó eido local e, polo tanto, que se dea un dominio da axenda nacional sobre o escenario local (proceso de nacionalización da política local). Contra esta tese da nacionalización artéllase o novo localismo como tese que postula que en contornas cada vez máis diversificadas e globalizadas, o rol dos gobernos locais non so se ve debilitado, senón que experimenta un forte impulso en base á diversificación das demandas sociais e á globalización da economía. Os autores (1998:19) mencionan a Daniel Bell ó afirmar que "*el estado nación es demasiado pequeño para los grandes problemas, y demasiado grande para los pequeños problemas de cada día"*, sendo o ámbito máis acaído para o seu tratamento o eido local xa que os concellos canalizan demandas políticas e económicas, desenvolven estratexias anovadoras de resposta a problemas colectivos, e participan en escenarios de toma de decisións que afectan á calidade de vida dos cidadáns.

O novo modelo de benestar non é centralizado e universalista, senón descentralizado e localista, emanando unha complexa rede de actores e relacións onde os gobernos se converten en actores políticos, aspecto este que se enmarca na evolución da análise das políticas públicas tratada con anterioridade na investigación.

Ademais, os autores afirman a existencia dunha transición dun paradigma de actuación dos gobernos locais centrado no xerencialismo (a mencionada tese do xerencialismo) a un novo paradigma centrado na repolitización das políticas públicas. Este proceso dáse dende os anos noventa no eido municipal español ó evolucionaren as políticas locais dende unha situación herdada da ditadura na que era preciso focalizar a atención na prestación de servizos básicos como pavimentado, luz, sumidoiros, beirarrúas… así como na propia construción e asentamento democrático do nivel municipal. Este rol dos concellos democráticos fai que se centren en determinados servizos, deixando de lado as políticas de benestar que ó longo dos anos oitenta se estaban a construír dende o Estado atendendo ó proceso de creación do Estado do Benestar español coas políticas universalistas de educación ou sanidade. Así, a especialización do local asúmese como executora de determinados servizos e, polo tanto, de carácter despolitizador e xerencialista.

A partir dos anos noventa, superados os déficit municipais relacionados coas infraestruturas e servizos básicos, Brugué e Gomà (1998) afirman que os concellos camiñan cara situacións nas que é preciso priorizar, dirixir e crear, aspectos estes que son de carácter eminentemente político e que son conforman como a natureza dos entes locais perante as novas demandas sociais.

Este proceso comporta a emerxencia de ferramentas como a planificación estratéxica local ou as iniciativas de participación, existindo un proceso de conversión dos votantes en cidadáns implicados no desenvolvemento das políticas públicas locais que, no caso dos aspectos relacionados co benestar, redundarán en impactos de proximidade.

A evolución do goberno local e do seu rol encol das políticas de benestar pódese considerar consecuencia das dimensións de cambio global acontecidas dende a década dos setenta no Estado do Benestar, que os autores condensan en:

- **Cambios na dimensión económico-global.** A presenza dun período recesivo (anos 70-80) despois do crecemento sostido, así como o troco do modelo produtivo que leva a unha etapa post-industrial e de especialización flexible, supón o desmantelamento masivo do tecido industrial e a crise fiscal dos estados. Esta destrución do potencial industrial ten un impacto focalizado territorialmente sobre o emprego, provocando desempregos masivos que non poden ser atacados polas políticas nacionais centralizadas dos Estados que se atopan nunha importante crise fiscal, o que comporta unha evolución das políticas locais cara o desenvolvemento local e a promoción económica e o emprego ó longo dos anos oitenta e noventa para dar resposta á desindustrialización.
- **Cambios na dimensión sociocultural.** A aparición ó longo dos anos oitenta e noventa de novos factores de vulneración e exclusión social, así como a redefinición dos referentes de identidade colectiva (pasando da definición de carácter clasista a outras máis abertas) supón unha evolución das políticas sociais de acción positiva, así como a creación de estratexias de identidade locais baseadas na xeración de benestar ou na dinamización comunitaria.
- **Cambios na dimensión urbano – territorial.** Nos anos oitenta prodúcese o esgotamento do réxime "*desarrollista"* e, como consecuencia, decae a expansión habitacional xeradora de periferias metropolitanas, desvalorizadora dos tecidos xa edificados e degradadora dos centros históricos. Esta nova situación dá como resultado a posta en marcha de políticas locais de redefinición espacial para a construción de espazos urbanos post-industriais mediante estruturas reticulares que respondan á existencia e ás relacións entre os diferentes centros económicos nas cidades, e mediante o posicionamento das cidades na economía global aproveitando as súas vantaxes competitivas. Neste sentido, tamén son salientables o incremento das fracturas económicas en función do espazo, e a existencia de notables prosperidades compatibles con notables segregacións en núcleos urbanos.

Neste contexto, os gobernos locais redefinen os seus roles (I) incrementando a complexidade da oferta das políticas públicas locais en sectores como o benestar, a promoción económica e emprego, ou rexeneración urbana; (II) asumindo roles substantivos e estratéxicos en detrimento dos xerenciais mencionados con anterioridade, de tal xeito que os gobernos locais definen os modelos económicos, sociais e territoriais o que supón a inclusión de alternativas de carácter político e non unicamente xerencial para a definición e xestión dos servizos locais; e (III) deseñando políticas públicas locais de xeito relacional, o que implica "*gobernar a través de redes de actores interdependientes, y no de jerarquías decisionales legalmente establecidas, que tiene más que ver con la influencia que con el ejercicio de la autoridad"*, segundo Brugué e Gomà (1998:35). Esta lóxica do relacional artéllase mediante a creación de novas relacións entre a esfera pública local e a sociedade, introducindo mecanismos de participación individual, empresarial e comunitaria; así como mediante a práctica do *goberno multinivel*, entendido como "*la co-determinación de políticas a mútliples escalas teritoriales de gobierno"* (Brugué e Gomà, 1998:35) con esquemas de integración flexible desta multiplicidade de niveis nas que os entes locais teñen unha posición favorable.

4.3.2 A dimensión local do Benestar.

Como foi observado con anterioridade, o rol tradicionalmente reservado ós gobernos locais na expansión do Estado do Benestar é de carácter limitado e meramente operativo, sendo as principais políticas públicas universais do mesmo garantidas e protagonizadas polo nivel nacional dos países correspondentes. Este reparto de roles vén xustificado por un contexto onde as pautas de necesidades homoxéneas se concentran nas clases traballadoras a raíz da incapacidade destas de acceder a bens públicos debido á insuficiencia de rendas. Neste contexto, o Estado do Benestar Keynesiano constrúese co obxectivo de (I) garantir taxas elevadas de emprego masculino estable, (II) garantir a reprodución da forza de traballo, e (III) garantir as rendas dos segmentos da poboación excluídas do emprego.

Para dar resposta a estes obxectivos, deséñanse unha serie de políticas públicas, transferencias e servizos universais de carácter central, monopolizadas pola administración estatal e estandarizadas. A pesar deste deseño central das principais políticas públicas de benestar, os gobernos locais europeos evolucionan atendendo a dous modelos diferentes de roles:

- **No Norte de Europa** (países anglosaxóns e escandinavos) cristaliza un réxime de benestar socialdemócrata (tipo Beveridge) con políticas sociais implementadas a través de servizos públicos territorialmente localizados a pesar da cultura xeral de centralismo uniformizador. Este modelo dá nunha expansión do gasto social municipal e das denominadas socio-burocracias locais denominado *Administración municipal do Benestar* no que hai unha importante capacidade política que se centra na formulación de políticas comunitarias e redes locais de asistencia social cunha ampla capacidade de xestión local, pero cunha escasa capacidade de xestión das políticas globais de benestar. Neste modelo, que se superpón ó principio constitutivo estatutario, os poderes locais son concebidos como axencias territoriais do Estado, polo que o modelo presenta altos roles operativos sen capacidade de deseño da oferta de políticas públicas sociais global.
- **Na Europa continental** (Alemaña, Francia) dáse un Estado do Benestar Keynesiano de tipo conservador (tamén denominado tipo Bismarck) no que salientan as políticas sociais procedentes de transferencias monetarias (seguridade social), nas que non é posible proceder á xestión ou definición de carácter territorial sub-nacional, polo que se deixa ós gobernos locais nunha posición subordinada en relación ás funcións públicas de benestar. Este modelo denomínase *Goberno local residual* e superponse ó principio de competencia xeral, segundo o cal os poderes locais son entendidos como espazos de auto-organización onde os problemas locais se expresan e resolven (autonomía local), pero o deseño de políticas centrais de nula posibilidade de adaptación territorial deixa ó nivel municipal sen capacidade de elaborar políticas sociais salientables.

Estes modelos de roles dos gobernos locais vense seriamente afectados, ó igual ca tódalas políticas propias do Estado do Benestar, pola crise e reestruturación da actuación do Estado, identificando Brugué e Gomà (1998:41) tres ordes diferenciables de cambios que impactan no local:

- **Modificacións en clave sectorial** a raíz das múltiples dimensións do cambio (políticas laborais, exclusión social, relación entre emprego e produción…) que xeran debates sobre

o desprazamento ó mercado ou ás relacións sociais dos roles públicos de benestar. Este desprazamento comporta a alteración de coberturas e intensidades protectoras das políticas sociais tradicionais do benestar.

- **Modificacións en clave operativa** derivadas da evolución dun modelo de administración pública tradicional (burocrática, paternalista e monopolista) a un modelo de nova xestión pública (flexible, pluralista e consumerista).
- **Modificacións en clave territorial** derivadas da perda de centralidade do Estado a raíz do deterioro do monopolio institucional e substitución por unha *governance* complexa, con co-elaboración das políticas polos diferentes ámbitos territoriais.

Estas modificacións son complementadas con:

- **O proceso de fragmentación social** que provoca que a divisións sociais tradicionais sexan substituídas por outras rupturas emerxentes (de etnia, de xénero, culturais…), creando novas dimensións para a exclusión social.
- **A reestruturación dos referentes da identidade colectiva** onde emerxen novas estratexias de identidades menos orientadas ás realidades nacionais ou culturais e máis baseadas no benestar e nas experiencias comunitarias compartidas de enorme impacto no local;.
- O **troco no paradigma produtivo** ó pasar do fordismo a un modelo no que o territorio e o coñecemento son centrais como bases do desenvolvemento local endóxeno, en tanto que no proceso de evolución se ve incrementado o desemprego de carácter estrutural dando paso á precariedade como eixo artellador da nova realidade laboral;

Así, o contexto de modificacións acontecidas supoñen segundo Brugué e Gomà (1998) as bases para o fortalecemento dos roles locais de benestar con respecto ás fases anteriores de desenvolvemento do Estado do Benestar, de tal xeito que a emerxencia e consolidación das políticas de servizos persoais é a achega específica dos gobernos locais ó Estado do Benestar reestruturado dende finais dos anos 90.

Neste sentido, os gobernos locais teñen a posibilidade de *"expandir su agenda del benestar y jugar roles más cualitativos y estratégicos"* (Brugué e Gomà, 1998:44) a partir dos anos noventa mediante políticas relacionadas, como xa foi comentado, coa promoción económica e o emprego, e coas políticas de igualdade de oportunidades. Así, entre estas políticas anovadoras salientan as políticas de servizos ás persoas que definidas como:

> …conjunto de acciones públicas locales, articuladas en torno a las personas, grupos y comunidad, y orientadas al desarrollo sociocomunitario sobre la base de relacionas integradas, solidarias y participativas. En consecuencia, las políticas de servicios a las personas actuarán en la promoción de las capacidades sociales y en la acción contra todo tipo de relaciones de dependencia y exclusión, y asea generando estrategias de cohesión comunitaria, ya sea actuando en la abolición o debilitamiento de los factores generadores de desigualdad y marginación. (Brugué e Gomà, 1998:44)

Deste xeito, Brugué e Gomà (1998:44) afirman que as políticas de servizos ás persoas son *"la plasmación especificamente local del Estado de Bienestar post-keynesiano de fin de siglo"*.

Esta definición das políticas de servizos ás persoas comporta a presenza de tres perspectivas non excluíntes:

- A primeira delas céntrase no **binomio territorio / comunidade** de tal xeito que os modelos emerxentes do benestar local afirman a súa territorialidade na resposta ás necesidades das comunidades locais fronte ó carácter impersoal e non territorial das políticas sociais nacionais propias de anteriores etapas do Estado do Benestar.
- A segunda perspectiva é a da **complexidade inter – gobernamental** como elemento básico para o deseño das novas políticas de benestar, coxistindo unha importante influencia municipal nas políticas de benestar local conectadas a necesidades sociais heteroxéneas, de bases normativas febles e orientadas por valores de cohesión / integración, coa influencia nacional nas políticas de universalización de dereitos recoñecidos legalmente vencelladas a necesidades homoxéneas e orientadas por valores de equidade / redistribución.
- A terceira perspectiva é a relativa á **dimensión operativa** entendida como a xestión e produción dos programas municipais de benestar, afirmando Brugué e Gomà (1998:45) que as políticas de servizos ás persoas "*son la punta de lanza de la transformación post-burocrática del Estado Social"*, sendo políticas transversais, descentralizadas, participativas e pluralistas fronte ás políticas centrais ancoradas en sistemas de xestión de carácter burocrático.

Neste sentido, as políticas de servizos ás persoas son a resposta ós *Novos Riscos Sociais* mencionadas por Del Pino e Rubio Lara (2016:49) que citan a Bonoli (2007) e Taylor – Gooby (2004). Nestes novos riscos atópanse os problemas relacionados coa conciliación da vida familiar e laboral derivados da evolución da esfera familiar, das relacións de xénero, e da masiva incorporación da muller ó mercado laboral, configurándose os gobernos locais como o chanzo territorial idóneo para, en función do desenvolvemento do Estado do Benestar, asumir o deseño e produción desta serie de servizos e, polo tanto, implementar unhas políticas locais de benestar acaídas ás necesidades e características das comunidades locais.

Así, a dimensión local do benestar supón un "*reforzamiento de la apuesta por un modelo de servicios personales de tipo promocional que, basado en unha definición político-normativa de las necesidades, impulse la adopción de una perspectiva de acción de base comunitaria y el desarrollo de roles sociales estratégicos"*, como indican Brugué e Gomà (1998:49). Esta evolución supón a necesidade de modelos de xestión que superen a segmentación e o centralismo "*tecnoburocrático"* para substituílos por modelos de produción de servizos integrados, descentralizados, participativos e pluralistas, dando así sustento a un modelo promocional, comunitario e estratéxico de benestar local.

De xeito específico, pódese considerar ás políticas relacionadas coa igualdade de oportunidades como pertencentes ó núcleo das políticas de servizos ás persoas xa que, se ben hai un consenso básico sobre o apoio á incorporación das mulleres ó mercado laboral en condicións de igualdade, este feito comporta (vista a asunción pola familia, e máis especificamente polas mulleres, do coidado da primeira infancia) a existencia de presións cara ó deseño de políticas de servizos ás familias que permitan absorber as tarefas relacionadas co traballo reprodutivo que son desfamiliarizadas. Deste xeito, os servizos relacionados coa educación infantil de nenos entre 0 e 3 anos, así como cos servizos de atención de proximidade ás persoas maiores, convértense en eixos fundamentais das políticas de servizos ás familias no local dentro dun concepto máis amplo das políticas sociais.

Estas políticas insírense dentro dos tipos de políticas de familia recoñecidas por Del Pino e Rubio Lara (2016) mencionando a Salido e León que serían, en función dos instrumentos sobre os que se artellen: (I) os permisos de paternidade/maternidade e flexibilización dos tempos de traballo para garantir os dereitos laborais dos proxenitores ó mesmo tempo que se facilitan as tarefas relacionadas cos coidados; (II) os servizos de atención e coidado de menores e dependentes; e (III) os recursos monetarios en forma de transferencias ou desgravacións fiscais.

Con respecto ó segundo tipo de políticas, as relacionadas coa prestación de servizos de apoio de xeito directo, estes permiten externalizar as tarefas de coidado liberando ás familias (sobre todo ás mulleres) do tempo preciso para poderen participar no mercado laboral, constituíndose a rede de servizos públicos de apoio como un elemento central para reorganizar o benestar doméstico, e incidindo no aspecto da titularidade pública xa que este feito supón incidir sobre a equidade no acceso ó servizo.

Dentro dos países que conforman o modelo *latino – mediterráneo* de Estado do Benestar, Gallego, Gomà e Subirats (2003) afirman que as políticas sociais contan coas seguintes características básicas:

- Existe un sistema dualista da mantemento de rendas no que as maiores prestacións son asignadas a grupos sociais directamente relacionados coa súa posición no mercado laboral, ó mesmo tempo que outras prestacións (de carácter discrecional e escasas en número e intensidade) van parar ós restantes colectivos.
- Dáse unha elevada fragmentación institucional con problemas de coordinación de carácter multinivel debido ó importante peso do local e á presenza de discrecionailidade.
- Non existe unha rede pública estatal de seguridade de ingresos e non hai criterios para delimitar un nivel mínimo de subsistencia.
- A asistencia social é un servizo de carácter secundario e conta con escasos recursos para a dotación local de servizos como os Centros de Día. Esta situación evoluciona coa entrada en vigor da Lei da Dependencia en España (Lei 39/2006, do 14 de decembro, de promoción da autonomía persoal e atención ás persoas en situación de dependencia) pero segue a darse a situación de problemas de financiamento e infra-dotación de servizos.
- Importante papel do sector privado lucrativo e da iniciativa comunitaria.
- Coordinación feble da política entre os actores públicos e privados. Presenza de prácticas de padroado político e clientelismos con moito peso das institucións benéficas e relixiosas.
- Diferenzas rexionais importantes en volume, calidade e sistemas de xestión dos servizos.

Estas características básicas das políticas sociais nos Estados do Benestar *latino – mediterráneos* contrapóñense á realidade dos restantes modelos do Estado do Benestar en Europa onde, con carácter xeral, o estado tende a suplantar á familia como principais coidadores en atención directa a grupos como poden ser as persoas maiores dependentes ou a primeira infancia, en tanto en España a familia segue a ser a principal responsable destes coidados, de tal xeito que as políticas públicas españolas familiarizan (e mercantilizan para aqueles grupos que contan con capacidade de compra no mercado) un sector de actividade que na Unión Europea se atopa estatalizado.

Esta familiarización (ou mercantilización para aqueles grupos con capacidade) vén determinada na década dos dous mil, segundo Gallego, Gomà e Subirats (2003) pola presenza dun contexto cun elevado desemprego de carácter xuvenil, pola elevada esperanza de vida da poboación, por un proceso de avellentamento xeneralizado, polo elevado desemprego feminino, así como pola presenza dunha importante redución dos orzamentos dos servizos ás familias con posterioridade ó ano 2009.

4.3.3 As políticas de servizos ás persoas en España.

Unha vez analizado o marco conceptual correspondente á evolución do Estado do Benestar, tanto en xeral a nivel europeo cos seus diferentes tipos, como no tocante ó modelo *latino – mediterráneo* propio da realidade de España dende os anos oitenta; así como realizado un achegamento ó goberno local e á evolución do seu rol no que ás políticas sociais se refire, é posible estudar brevemente a situación destas políticas na realidade española de finais dos anos noventa e primeiros do dous mil como contexto a partir do cal xorde a definición da necesidade da modificación das regras institucionais das políticas sociais galegas dende unha perspectiva multinivel que dan na creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar na VII lexislatura.

Neste sentido, asúmese que as políticas de servizos ás familias son elementos nucleares e básicos das políticas de servizos ás persoas.. Así, os servizos públicos relacionados coa educación da primeira infancia (0 – 3 anos) e coidados das persoas maiores (Centros de atención ás persoas maiores ou Centros de Día) son servizos básicos que converten en realidade a identificación desta serie de políticas como a xa comentada "*plasmación especificamente local del Estado de Bienestar post-keynesiano de fin de siglo"* (Brugué e Gomà, 1998:44). Ademais, é importante salientar a complementariedade que estas políticas teñen co emprego e a educación, de tal xeito que se favorece a inserción laboral da mocedade, a mellora da participación das mulleres con responsabilidades familiares no mercado de traballo, así como a garantía do dereito á educación dos nenos por embaixo da idade de escolarización obrigatoria.

Neste contexto é onde toma importancia o concepto de*familiarismo* mencionado por Del Pino e Rubio Lara (2016) que citan a Salido e León, e que nos leva alén das políticas que apoian en maior ou menor grao ás familias, para incluír as dimensións sociais culturais básicas que permiten entender o papel da familia no contexto sociocultural de cada país.

Así, as familias non só se organizan en función das políticas que figuran á súa disposición, senón que o fan en función das expectativas, normas e valores sobre a propia definición da familia e sobre a función que cada membro da mesma debe asumir. Neste caso, enténdese por Estados do Benestar familiaristas aqueles que, en ausencia de intervención pública forte, as familias son as principais encargadas do coidado e benestar de menores e individuos en situación de dependencia como consecuencia de que as políticas públicas teñen un baixo nivel de gasto, un escaso desenvolvemento de servizos adicados ó coidado da infancia e dependencia, e insuficientes medidas para a conciliación da vida familiar e laboral. Este baixo

nivel das políticas públicas é suplido polo rol da familia como rede de apoio, rol que é levado a cabo de xeito proactivo, e non reactivo fronte á inexistencia de servizos públicos.

Mediante esta conceptualización dos servizos de referencia é posible identificar a elevada importancia que ten o eido local para a súa prestación, así como a súa insuficiente dotación central por parte dun Estado do Benestar español que, tal e como se observou, nos anos oitenta e noventa non só se estaba a construír baixo uns determinados parámetros de carácter *latino-mediterráneo*, senón que se estaba a reformular atendendo á evolución europea dos modelos de benestar, ó mesmo tempo que se artellaba un intenso proceso de democratización e descentralización territorial de carácter constitucional que conformará a imaxe institucional definitiva do Estado ata os nosos días.

Así, como xa foi observado, os gobernos locais asumen a partir dos anos oitenta e noventa aquelas parcelas de benestar ás que os Estados non chegan debido á súa especificidade territorial, en tanto que non poden chegar debido ó proceso de reconstrución e redefinición no que se atopa inmerso o modelo de benestar de carácter central e universalizador nestes anos. Esta situación, de feito, constitúese como unha *policy window* para que os gobernos locais deseñen políticas de benestar propias e diferenciadas e, polo tanto, respondan a problemas públicos ós que o Estado non dá resposta.

Neste sentido, e xa concretamente no caso do Estado Español, é importante salientar o feito de que a emerxencia das políticas locais de benestar en termos reais é complementaria ó despregamento do Estado Autonómico, de tal xeito que é posible observar un Estado central que se *retira* de boa parte das políticas públicas sociais, unhas Comunidades Autónomas que (cun ritmo ou con outro en virtude do seu despregamento normativo individual) asumen como competencia propia a de *políticas sociais, asuntos sociais* ou *servizos sociais* , e uns entes locais que ven reservadas competencias nesta serie de servizos a raíz da normativa básica de distribución de competencias, e que comezan a prestación efectiva destes servizos dun xeito individual, desigual e con intensidades e filosofías locais. Esta evolución amosa o complexo contexto de referencia de carácter multinivel que, na actualidade, está vixente para as políticas de benestar que son o centro da presente investigación.

Deste xeito, como aproximación xeral á distribución competencial vixente no Estado Español con respecto ás políticas propias do Estado do Benestar, pódese facer o seguinte achegamento inicial en función dos niveis de goberno:

- Ó **Estado** correspóndelle, tanto a normativa básica sobre as políticas públicas como, de xeito específico, a competencia sobre a Seguridade Social ou o relativo ós subsidios de desemprego. Como se indicou, estes elementos teñen un peso substantivo no modelo do Estado do Benestar *latino-mediterráneo* debido á importancia das cotizacións sociais que son as que marcan as políticas de garantía de rendas á hora da xubilación, da enfermidade ou da cobertura do desemprego. Tamén é salientable o rol do Estado, en virtude das súa competencia, no despregamento das políticas de apoio á dependencia (sobre todo despois da aprobación da Lei da Dependencia no ano 2006), así como dos modelos de financiamento xeral tanto de Comunidades Autónomas como de Entes Locais, aspecto este que devén básico para a dotación orzamentaria dos servizos prestados polos restantes niveis de goberno e que, polo tanto, marcará en certa medida a súa intensidade e despregamento no territorio.

- Ás **Comunidades Autónomas**, en virtude da progresiva dotación de competencias e das súas características individuais, correspóndenlle en termos xerais a competencia das políticas educativas e sanitarias, así como de servizos sociais. A asunción desta serie de competencias é progresiva ó longo dos anos oitenta, noventa e dous mil, pero na actualidade tódalas Comunidades Autónomas contan con estas competencias sobre os alicerces básicos dos servizos universalistas do Estado do Benestar.
  Neste caso pódese indicar que o despregamento da universalidade dos servizos de saúde e de educación son parellos á descentralización, polo que Gallego e Subirats (2011) afirman que:

> Les comunitats autònomes van ser concebudes constitucionalment com institucions amb un gran pes a les polítiques de benestar. La distribució de competències fixada per la Constitució els atribuia plenes competències en salut, educació i serveis socials, sempre d'acord amb les lleis de bases que aprovés el parlament de l'estat. (Gallego e Subirats, 2011:25)

  Así, Gallego e Subirats (2011) defenden a teoría de que a expansión das políticas do Estado do Benestar en España é paralela á descentralización competencial, afirmando que:

> L'evolució de l'estat del benestar a Espanya ha estat i encara està plenament vinculat a la distribució territorial del poder. El motiu és que el mapa de les polítiques de benestar espanyol és resultat de dos processos simultanis i igualment dilatats en el temps des de la transició democràtica: d'una banda, la creació gradual (i encara inacabada) d'un estat del benestar en la línia dels seus veïns europeus i, d'altra banda, una descentralització (encara no tancada del tot) de les competències estatals, entre elles, les relacionades amb les principals polítiques socials de prestació de serveis. (Gallego e Subirats, 2011:27)

  Concretamente, en Galicia, o Estatuto de Autonomía de 1981 recolle no seu Art. 27.23 a competencia en Asistencia Social como exclusiva da Comunidade Autónoma Galega.
- Ós **Entes Locais**, como é posible comprobar, quédanlles poucas competencias directas en materia de políticas de benestar sendo, ademais, o último nivel administrativo no que corresponde ó sistema de financiamento, aspecto este que marcará en boa medida o desenvolvemento dos servizos de benestar locais. De tódolos xeitos, en virtude da distribución competencial, é posible observar como a vixente Lei de Bases de Réxime Local do ano 1985 distribúe as políticas sociais entre as Comunidades Autónomas e os Entes Locais, de tal xeito que no Art. 25.2.k atribúe como competencia municipal as políticas de "*prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social"*[62]. Neste sentido, e en virtude do principio de autonomía local, os entes locais son competentes dentro dun entorno multinivel para a prestación de servizos de benestar, entre os que son de vital importancia os relacionados coa educación infantil e coa atención de proximidade ás persoas maiores; en tanto que o seu rol no relativo ás restantes políticas universalistas do Estado do Benestar, como o ensino, a saúde ou as pensións e desemprego, fica relegado a un segundo plano de apoio ás Comunidades Autónomas.

[62] Texto literal presente na publicación da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases de Réxime Local no Boletín Oficial do Estado num. 80 de Mércores 3 de abril do 1985. Na actualidade esta redacción é modificada por "*Evaluación e información, de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social"* presente no Art. 25.2.e da Lei 7/85 de 2 de abril, Reguladora das Bases de Réxime Local, texto consolidado coas modificacións introducidas pola Lei 27/2013 de 27 de Decembro, de Racionalización e Sostibilidade da Administración Local (LRSAL). Véxase na Federación Española de Municipios y Provincias http://www.femp.es/files/3580-1218-fichero/LBRL%20Texto%20Consolidado%20marzo%202016.pdf consultado en xullo do 2016.

Da descrición inicial realizada pódese tirar a conclusión de que as políticas locais de benestar se atopan encadradas dentro dun concepto máis xenérico de políticas de servizos sociais ou asistencia social (que é a denominación utilizada polas primeiras normativas estatais e autonómicas), que vén determinado por unha contorna multinivel na que tódolos niveis territoriais teñen competencias, se ben estas son protagonizadas polas Comunidades Autónomas e polos Entes Locais, ficando relegado o Estado á normativa básica e ó sistema de financiamento xeral e específico para determinados programas.

4.3.3.1 A atención á primeira infancia.

Focalizándose nos servizos de atención á primeira infancia que, como foi mencionado, supuxeron o centro sobre o que pivotou unha parte substancial modificación das regras institucionais da VII lexislatura autonómica, estes forman parte dos servizos ás familias e, polo tanto, das políticas de servizos ás persoas dentro do concepto máis amplo de políticas de benestar e de políticas sociais. Con todo, é preciso indicar que se escolle a análise cuantitativa en profundidade deste servizo como parte integrante do presente apartado da investigación xa que Neo Castro e Facal Fondo (2000:513) afirman que o servizo relacionado cos Centros de Día de atención ás persoas maiores se atopa "*escasamente desarrollado"*, contando segundo os seus datos de finais da década dos noventa "*con el concierto de 38 plazas en centros dependientes de la Iniciativa Social y Ayuntamientos"*.

Ademais, os servizos de atención á primeira infancia son unha parte importante das medidas tomadas en relación á conciliación da vida familiar e laboral, aspecto este que vén determinado pola masiva inclusión da muller no mercado de traballo dende os anos setenta e oitenta no contexto español, o que comporta unha importante presión sobre as familias, o sector público e o sector privado, para prestaren uns servizos que anteriormente eran asumidos pola muller sen cuestionar o modelo económico de *male breadwinner*.

Neste sentido, os servizos de atención á primeira infancia son un elemento clave nas políticas de benestar local, afirmando González, M.J (2004) que:

> La creación de centros de educación infantil también constituye una actuación capaz de generar importantes beneficios en otros ámbitos sociales como, por ejemplo, favorecer el empleo femenino y regular a los trabajadores que actualmente operan en sectores informales de la economía (cuidadores del entorno familiar, conocidos…), favorecer el reconocimiento y formación de los educadores, facilitar la conciliación entre el ámbito familiar y laboral y quién sabe si influir en las decisiones relativas a la fecundidad. (González, M.J, 2004:291)

Estes servizos forman parte da axenda de política de desenvolvemento na Unión Europea dende os anos oitenta, década na que se xeneralizan os estudos sobre desigualdades de xénero e o impacto que estas teñen á hora de compatibilizar as responsabilidades familiares e laborais, de tal xeito que os servizos de atención e coidado da primeira infancia pasan a formar parte das políticas de igualdade de xénero así como, de xeito complementario, das políticas de ensino.

É preciso aclarar que os servizos de atención á primeira infancia non se atopan totalmente integrados na política de ensino debido, seguindo a González, M.J. (2004), ás diferentes etapas e características no proceso de desenvolvemento da educación infantil en España. Así, a autora identifica as seguintes etapas:

- **Etapa asistencial-privada.** Creación de servizos de garderías de elite e garderías obreiras paralela á incorporación da muller ó mercado laboral nos anos setenta e oitenta en base a unha definición do servizo centrada no asistencialismo e na garda e custodia. Este modelo comporta un desenvolvemento dos servizos de atención á infancia de xeito fragmentado en todo o territorio español con hexemonía do sector privado, en tanto que a oferta pública é residual e limitada. Esta situación de preminencia do sector privado mantense nos primeiros anos da democracia xa que, ademais de que existían outras políticas de benestar máis prioritarias para o seu desenvolvemento, primábase un concepto de atención á infancia no ámbito familiar, sendo o sector privado e as redes familiares e informais os elementos básicos sobre os que se asenta o coidado á primeira infancia.
- **Etapa educativa.** A inclusión do primeiro ciclo de educación infantil (0-3 anos) dentro do ensino, aínda que de carácter voluntario, vén determinado pola LOGSE[63]do 1990, que organiza dous ciclos de educación infantil: dende os catro meses ós tres anos, e dende os tres anos ós seis anos. A LOGSE insta ás administracións públicas a garantir *"la existencia de un número de plazas suficientes para garantizar la escolarización de la población que lo solicite",* encargándose estas administracións de *"...coordinarán la oferta de puestos escolares de educación infantil de las distintas administraciones públicas"*, como se pode observar nos Art. 7.2 e 7.3. A pesar destas disposicións, a LOGSE non dota dos medios económicos para dar resposta ás demandas das familias, de tal xeito que *"Resulta evidente que una buena ley de educación infantil sin el consiguiente respaldo presupuestario, sin la delimitación precisa de las obligaciones en cada una de las administraciones competentes (gobiernos autonómicos, diputaciones y municipios) y sin ninguna propuesta concreta de financiación o reparto de responsabilidades no auguraba grandes progresos"* segundo indica González, M.J (2004:298).
- **Etapa educativo-asistencial.** A Lei Orgánica de Calidade da Educación (LOCE)[64], que non se chega a aplicar, rompe a unidade do sistema educativo na etapa infantil deseñando un ciclo de preescolar voluntario (0-3 anos) con finalidades educativo asistenciais. A LOCE está considerada un retroceso con respecto á LOGSE e non garante " *que se avance para conseguir la igualdad de oportunidades educativas de los menores en centros de educación infantil de calidad"* (2004: 299), salientándose que retorna ós elementos asistenciais das garderías desatendendo criterios pedagóxicos sen prever necesidades de financiamento.
- **Na actualidade** atópase en vigor a LOE (Lei Orgánica de Educación)[65] que, en termos xerais, recupera o sentido da educación infantil como etapa única de carácter voluntario dividida en dous ciclos, dos 0 ós 3 anos, e dos 3 ós 6 anos. Esta lei non fai referencia ó valor facilitador do primeiro ciclo de educación infantil como instrumento facilitador da

[63] Lei Orgánica de Ordenación Xeral do Sistema Educativo aprobada no ano 1990 e publicada en BOE nº238 de xoves 4 de Outubro do 1990. https://www.boe.es/boe/dias/1990/10/04/pdfs/A28927-28942.pdf consultado en xullo do 2016.
[64] Lei Orgánica de Calidade da Educación 10/2002 aprobada no ano 2002 e publicada no BOE nº 307 de 24 de Decembro de 2002. https://www.boe.es/boe_gallego/dias/2003/01/11/pdfs/A00201-00232.pdf consultado en xullo do 2016.
[65] Lei Orgánica de Educación 2/2006 aprobada no 2006 e publicada no BOE nº106 de 4 de Maio do 2006. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-7899 consultado en xullo do 2016.

conciliación da vida familiar e laboral, poñendo a énfase en que a educación infantil constitúe unha etapa educativa con identidade propia para o desenvolvemento dos nenos.

Neste contexto normativo, a situación xeral do primeiro ciclo da educación infantil (0-3 anos) vén determinado pola "*carencia explícita de fondos económicos"*, o que comporta a presenza de importantes desigualdades con respecto á distribución territorial dos centros públicos, un déficit de prazas e as dificultades no acceso ós centros en función da estrutura e situación socioeconómica das familias, tal e como indica González, M.J. (2004: 291).

Esta situación, precisamente, é a considerada pola Unión Europea que no Cumio de Barcelona realizado no ano 2002, establece como obxectivo para o ano 2010 acadar unha taxa de escolarización do 90% en nenos de tres anos, en tanto que esta taxa ascendería ó 33% para nenos menores de esa idade, de tal xeito que a partires da fixación do obxectivo global, a política pública de prestación de servizos de atención á primeira infancia en España vese inmersa, como se poderá observar, nunha dinámica de evolución positiva (aínda que fragmentada territorialmente, partindo de puntos moi heteroxéneos e moi variada en ritmos) que provoca un incremento constante nas ratios, sobre todo, da etapa de 0-2 anos.

Así, en tanto o número de alumnos de 3 anos matriculados é importante ó formar esta idade parte do segundo ciclo de educación infantil e ser, polo tanto, cuberta de xeito integral polo sector público como parte do proceso educativo (para o curso 2001-2002 supéranse as cifras do 92% de alumnos matriculados), no que corresponde ós alumnos menores de tres anos, a porcentaxe para o ano 2001-2002 supón o 10%, se ben se produce unha tendencia á alza dende o 4% correspondente ó curso 1992-1993[66].

Neste sentido, e tendo en conta os obxectivos marcados no Cumio de Barcelona, é posible observar un salto cualitativo na política xa que, seguindo á Fundación Educación y Ciudadanía (2008):

> Tanto es así, que la LOE en el capítulo dedicado a esta etapa educativa, dice textualmente: "Las Administraciones públicas promoverán un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en el primer ciclo. Asimismo coordinarán las políticas de cooperación entre ellas y con otras entidades para asegurar la oferta educativa en este ciclo…".Para ello, la Ley destina dentro de su memoria económica, para los años 2006 a 2010, un total de 594 millones. Además debemos sumar a lo anterior, la firma el pasado mes de septiembre entre el PSOE y el grupo parlamentario de IU-ICV, de un acuerdo de creación de 40.000 plazas de 0- 3 años, para cuyo cumplimiento el Gobierno ha destinado dentro de los Presupuestos de 2008, cien millones de euros. (Fundación Educación y Ciudadanía, 2008:4)

Ademais os datos presentes en González, M.J. (2004:302-304) amosan unha importante fragmentación de carácter territorial, de tal xeito que para o curso 2000-2001 se ben o número de alumnos de dous anos matriculados a nivel español é do 17.4%, esta cifra distribúese de xeito desigual entre Comunidades Autónomas como o País Vasco (58.2%), Cataluña (50.6%) ou Madrid (25.7%), en tanto que outros territorios como as Baleares contan cun 12.1% e Comunidade Valenciana chega ó 10.4%.

As cifras globais sobre a evolución das taxas de escolaridade para o conxunto de España amósanse na seguinte táboa.

[66] Véxanse datos en González, M.J (2004:301) procedentes do Ministerio de Educación.

Táboa 9: Evolución das taxas de escolaridade por idades en educación infantil. España. Cursos 1999-00 a 2014-15

Idades	Anualidades dos Cursos															
	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05	05-06	06-07	07-08	08-09	09-10	10-11	11-12	12-13	13-14	14-15
>1 ano	1.5	1.7	2.2	2.5	2.9	3.8	4.3	4.9	5.6	7	7.6	8.6	9.7	9.8	10	9.7
1 Ano	6.8	7.5	9.2	9.9	11.9	14	15.8	17.3	19.8	24.7	27.6	29	31.8	32.6	34.1	35.6
2 Anos	15.9	17.4	20.7	21.7	24.3	28	29.9	32.5	35	42.9	44.8	48.1	49.8	51.8	52.1	55.4
3 Anos	84	88.3	92.9	94.6	95.8	94.3	95.9	96.7	97.5	97.9	99	96.6	95.2	95.8	95.9	94.9

Fonte: Elaboración propia a partir de datos Ministerio de Educación.

Tal e como se pode observar na táboa 8, a evolución xeral das taxas de escolaridade para o conxunto de España na Educación Infantil son crecentes ó longo do período analizado, sempre atendendo a que as maiores diferenzas existentes son as presentes entre os datos relativos ós alumnos/as de 3 anos, cos menores desa idade xa que, ó entrar os alumnos de 3 anos na etapa de educación financiada, como se pode comprobar, as taxas superan en termos xerais o 95% en todo o período agás nos primeiros anos.

Así, o impacto da Educación Infantil como servizo derivado das políticas de atención ás familias pódese analizar naquelas idades de dous e menos anos, onde este ciclo educativo se presenta como un apoio ás familias á hora de conciliar a vida familiar e laboral. Neste caso, se ben as taxas son crecentes ó longo do período analizado, estas parten para os alumnos menores de 1 ano, dunha porcentaxe dun 1.5% no curso 1999-2000, para chegar ó 10% no curso 2013-14. No caso dos alumnos de 1 ano, pártese dunha cifra do 6.8% para chegar a superar o 35%, en tanto que no caso dos alumnos menores de 2 anos, pártese dunha cifra do 15.9% para chegar a unha porcentaxe de máis do 55%.

Deste xeito, as cifras oficiais de alumnos matriculados amosan para o último ano analizado que máis da metade dos nenos de 2 anos se atopan inscritos nunha Escola Infantil, sendo esta porcentaxe superior a un terzo para os nenos de 1 ano, en tanto que para os menores de 1 ano a porcentaxe estabilízase nos últimos catro cursos da serie analizada nunha cifra de 1 de cada dez.

Neste sentido, é posible afondar na situación da Educación Infantil prestando especial atención á etapa de 0-2 anos a nivel territorial atendendo ós datos oficiais segundo se pode observar na seguinte táboa na que se amosa a información relativa ás taxas de escolaridade en evolución dende o curso 1999-2000 ata o 2014-2015.

Táboa 10: Evolución en porcentaxe da taxa de escolaridade 0-2 anos por Comunidades Autónomas. Cursos 1999-00 a 2014-15

CC.AA.	Anualidades dos cursos.															
	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05	05-06	06-07	07-08	08-09	09-10	10-11	11-12	12-13	13-14	14-15
Andalucía	0,9	1,0	1,3	1,4	1,9	2,7	2,8	4,0	6,3	24,1	26,7	30,0	33,7	34,7	36,7	37,9
Aragón	2,5	3,3	4,5	5,6	25,7	26,2	29,9	30	30,3	31,2	29,7	31,2	31,7	33,2	32,7	33,1
Asturias	1,9	1,9	1,9	2,0	2,4	2,2	7,4	8,7	10,4	11,2	12,4	13,6	16,9	17,1	18,5	19,6
Balears	5,7	6,8	6,8	5,5	6,4	8,1	9,7	11,3	11,9	12,2	17,7	19,4	21,5	21,6	22,6	18,4
Canarias	2,3	2,3	1,2	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,7	7,1	7,3	7,2	12
Cantabria	1,5	1,9	3,5	4,5	6,0	8,7	11,5	15,7	18,6	21,4	21,3	22,6	24	24,6	25,2	26,5
Castilla y León	2,4	2,9	8,3	9,9	10,5	11,0	11,9	12,2	12,3	12,4	13,3	13,7	16,9	18,9	20	20,6
Castilla La Mancha	1,8	2,1	2.0	2,3	2,3	2,5	2,7	2,5	2,4	2,4	31,9	33,0	33,9	31,8	31	31,8
Cataluña	26,1	27,6	28,2	29,5	30,0	30,8	31,5	31,3	32,8	33,6	33,2	34,0	36,4	34,6	35,6	35,9
Com. Valenciana	4,3	5,1	7,1	6,9	8,3	9,7	10,6	12,3	14,9	17,6	18,6	22,1	25,3	25,6	27,4	39,1
Extremadura	1,2	1,0	1,3	1,5	1,9	1,7	2,3	2,9	2,8	2,9	3,3	3,3	3,3	15,5	16,8	29,5
Galicia	0,0	0,0	13,1	12,1	12,9	14	16,4	17.0	17,6	19,7	21,6	21,3	22,8	39,4	39,4	41,4
Madrid	12,7	14,3	17,5	20,6	22,6	26,7	29,7	33,7	37,3	40,0	39,3	41,6	43,3	43.0	42,8	43,7
Murcia	8.0	8.0	9,1	9,4	10,6	10,6	14,3	16,2	17,1	17,1	17,4	17,1	15,4	16,6	16,8	17,5
Navarra	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	22,9	22,8	26.0	27,3	33,7	22,2	25,6	10,5	10,1	24,3	24,1
País Vasco	20,3	21,8	23,9	26,3	31,8	40,8	45,8	47,3	48,6	50,0	50,3	51,6	51,9	52,5	52,0	52,3
La Rioja	2,2	2,6	2,6	2,5	3,6	4,5	4,3	4,6	6,3	7,1	6,4	10,8	15,7	32,7	32,7	33,8
Ceuta	2,8	3,1	3,5	2,8	2,7	3,4	3,2	4,1	4,3	5,5	5,3	4,1	3,8	7,7	12,8	13,3
Melilla	1,9	7,8	8,4	8,5	9,1	8,9	9,4	17,2	17,3	16,2	15,0	13,6	17,8	17,3	17,8	17,5

Fonte: Elaboración propia a partir de datos Ministerio de Educación[67] e INE

Como se pode comprobar, é posible observar unha importante fragmentación territorial do servizo se atendemos ás taxas comparadas de escolarización de 0-2 anos xa que no contexto do Estado Español conviven taxas para o curso 2014-15 que roldan o 12% (caso de Canarias), con taxas que superan o 50% (caso do País Vasco). En todo caso, os mellores datos, que son os amosados por esta Comunidade Autónoma, comporta que a metade dos nenos de 0-2 anos utilizan un servizo considerado como central nas políticas de benestar.

Da análise da evolución da taxa é posible concluír unha tendencia crecente na matriculación, supoñendo os datos un incremento en tódalas Comunidades Autónomas, se ben coa presenza de ritmos diferentes. Este pode ser o caso dos exemplos de Andalucía[68], Aragón ou as dúas Castelas que inician a serie temporal con taxas do inferiores ó 1%, 2.5%, 2.4% e

[67] Datos consultados en http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria/alumnado/matriculado.html e http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=10262&L=0 entre o 18-04 e o 30/08 do 2016.

[68] Como se poderá observar con posterioridade, o caso de Andalucía débese á introdución de novos criterios de contabilización.

1.8% respectivamente, rematando a serie temporal con taxas do 37.9%, do 33.1%, do 20.6% e do 31.8% respectivamente.

Ademais, é preciso observar casos como os de Canarias, que deixa de achegar datos dende o curso 2003-04 ata o 2009-10, en tanto que Galicia incorpórase á contabilización no 2001-02, e Navarra no 2004-05, se ben a partir do ano 2010-11 esta comunidade sofre variacións na súa contabilidade.

No caso de Galicia, a evolución é incremental á alza, partindo dun chan no ano 2001-02 do 13% para chegar ó final da serie cunha taxa do 41%, aínda que é preciso subliñar a presenza dun importante salto derivado de aspectos metodolóxicos nos cursos 2011-12 e 2012-13.

Así, a realidade da presenza da Educación Infantil no Estado amósase fragmentada pero crecente, xa que é posible observar unha ampla variedade de taxas para idades de 0-2 anos nas Comunidades Autónomas, aspecto este que ratifica a tese mantida por González, M.J (2004) que alude á elevada fragmentación territorial, e que se deriva do nivel de presenza da política na axenda dos actores dos territorios correspondentes para unha competencia que, como se pode observar, é de carácter multinivel.

Ademais da fragmentación de carácter territorial presente na oferta do servizo, tamén é preciso facer referencia á fragmentación relativa á titularidade da oferta, é dicir, se a oferta do servizo é de carácter público ou privado, aspecto este que redundará na segmentación do público obxectivo do servizo en función da súa renda. Este feito pode derivar na presenza de prácticas de exclusión daquelas partes da poboación cunha menor capacidade de compra de servizos no mercado, o que inflúe na capacidade de empregabilidade dos membros activos da familia (con especial incidencia no caso das mulleres como principais encargadas da atención á primeira infancia) e, polo tanto, redunda en maior desigualdade social nos territorios onde non se establezan servizos de titularidade pública.

Así, a heteroxeneidade tamén é un elemento a salientar ó analizar a titularidade pública ou privada dos servizos analizados, como se pode observar González, M.J (2004)**.** Neste sentido, os datos oficiais sobre a presenza de matriculacións en centros públicos entre os cursos 1999 ó 2015 amósanse na seguinte táboa.

Táboa 11: Evolución das matriculacións en porcentaxe en centros públicos do alumnado 0-2 anos por Comunidades Autónomas. Cursos 1999-00 a 2014-15

Comunidade	Anualidades dos cursos															
	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05	05-06	06-07	07-08	08-09	09-10	10-11	11-12	12-13	13-14[69]	14-15
Andalucía	9,1	8,3	4,2	6,7	6,1	4,8	2,1	1	0,6	41,9	43,4	42,5	41	40,2	39,5	39,8
Aragón	0	0	8	9	35	35	36,8	39,5	42,5	46,2	47,5	51,7	41	54,8	55,5	55,2
Asturias	0	0	0	0	0	0	70	78,8	82	80,1	79,1	81,3	54	84,9	85,2	86,1
Balears	30	27,4	28,4	12,1	24,9	40,8	44,9	49,2	51,6	54,5	70,5	68,7	83,7	70,2	69,8	62
Canarias	44,4	40,9	0	2,8	-	-	-	-	-	-	-	59,6	68,2	61,3	79	34,5
Cantabria	0	0	10,7	13	13,3	43	56,2	59,9	63,9	70,4	71,7	72,5	61,3	59,2	63,1	80,1
Castilla y León	38,1	33,2	58,8	52,7	51	49,3	44,9	43,2	50,9	49,8	54	52.2	74,7	65,6	64,9	64,9
Castilla La Mancha	28,1	32,8	33,1	31,1	36,3	32,4	24,9	27,1	25,4	24,4	62,8	62,7	57,9	63	62,9	65,2
Cataluña	36	35,2	34,8	37,9	39,4	42,2	44,4	47,1	50,6	53,6	57,2	59	64,8	40,8	40	63,3
Com. Valenciana	38,2	35	38,4	29,9	34,9	37,6	36,8	36,6	35,9	34,3	33,7	36,2	61,7	78,3	80,7	39,1
Extremadura	7,9	1	22,1	16	13,2	5,9	20,8	8	0	0	0	0	38,9	52,4	54,4	88,8
Galicia	-	-	55,6	55,6	63,5	66,8	73,9	69,6	71,5	77,9	81,4	81,4	0	45,2	45,1	54,7
Madrid	61,8	57,7	51,3	44,5	42	36	33,9	32,8	34,6	37,9	40,1	42,5	81,4	56	51,8	44,6
Murcia	62,6	63	61	62,3	57,8	56,8	60,1	56,4	54,7	54,2	51	52	44,5	75,9	84,1	51,8
Navarra	-	-	-	-	-	100	100	100	100	99,3	84,3	86,9	52	54	53,2	84,7
País Vasco	69,7	66,4	61,4	55,4	46,9	55	52,5	53,5	54	53,9	54,2	54,1	78,2	51	49,7	53,3
La Rioja	0	0	0	0	0	0,8	0	0	0	0	0	14,2	54,5	49,5	67,6	50,6
Ceuta	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	20,3	44,4	43,6	67,6
Melilla	0	0	0	0	0,7	0,4	0	41,9	38,9	39,9	41,5	43,9	0	40,2	39,5	46,7
Total España	44,7	42,7	42,4	40,8	40,7	42,5	43,1	43	43,7	47,4	49.5	50,5	51.7	51.6	51.6	51.4

Fonte: Elaboración propia a partir de datos Ministerio de Educación[70]

[69] A partir deste curso escolar, as estatísticas oficiais do Ministerio de Educación non desagregan por idades 0-2 anos, polo que os datos amosados corresponden ó primeiro ciclo de Educación Infantil.

Como se pode comprobar, a heteroxeneidade é un elemento central ó estudar a evolución da porcentaxe de alumnos de 0-2 anos matriculados en centros públicos, aínda que é posible observar unha dinámica crecente xeral no conxunto do Estado, que parte de cifras achegadas ó 45% para se situar no 51,4% no último curso analizado. Estas cifras comportan unha evolución dende o curso 1999-00, no que dun total de 88.926 nenos de 0-2 anos matriculados en Escolas Infantís, 39.739 o facían en Escolas públicas, ata a actualidade onde dos 444.252 nenos matriculados en primeiro ciclo, 228.536 fano en Escolas de titularidade pública, o que supón que a oferta pública se multiplicou por máis de cinco no parido analizado.

Analizando os datos das Comunidades, e salientando os casos de Andalucía[71], Asturias ou Cantabria que parten de porcentaxes de matriculados en centros públicos moi limitados, cando non directamente inexistentes, que evolucionan ata cifras do 39.8%, 86% ou 80% respectivamente ; é posible observar que a globalidade dos territorios evolucionan á alza, o que supón un maior esforzo das administracións públicas á hora de elaborar políticas de atención á infancia.

No caso de Galicia, a porcentaxe evoluciona dende un 55.6% no curso 2002-03, ata o 81.4% no curso 2009-10, para retomar cifras do 54% no último curso analizado, evolución esta que ó ser complementada coa evolución das cifras de escolaridade comporta pasar de 3.895 nenos matriculados en centros públicos no 2002-03, a 13.750 alumnos no ano 2014-15, en tanto que as cifras de alumnos matriculados en centros de titularidade privada evolucionan dende os 3.114 do 2002-03, ós 11.376 do 2014-15[72].

Neste sentido, é preciso referirse á Educación Infantil en España, sobre todo na relativa a 0-2 anos, como un servizo ás familias que amosa unhas taxas de escolaridade crecentes nos últimos anos pero que na actualidade non superan o 54.4% de escolaridade no promedio estatal. Así, e tendo en conta a heteroxeneidade, amósase un panorama de evolución positiva da oferta que chega á metade dos nenos de 0-2 anos no mellor dos casos, o que ofrece unha idea de escaseza na oferta e, polo tanto, de limitado impacto. Tamén é posible referirse ó servizo aludindo á fragmentación territorial, xa que se poden atopar Comunidades Autónomas cunha presenza salientable do servizo, en tanto que noutras as taxas son limitadas. Así como, por último, é posible aludir á heteroxeneidade relativa á titularidade dentro dunha política de expansión do servizo público, se ben atendendo a puntos de partida territoriais diferentes.

O achegamento realizado con respecto ás políticas de prestación de servizos familiares de coidado á primeira infancia, sobre todo no relativo ás idades de entre 0-2 anos (xa que dende os 3 anos os nenos/as xa entran noutra etapa con porcentaxes de escolaridade achegadas ó 100% como xa se observou), amosa un escenario marcado pola evolución positiva das taxas de escolaridade a nivel estatal e a nivel territorial, pero cun importante rol da provisión mercantil dos servizos; en tanto que tamén salienta a situación de heteroxeneidade territorial con respecto ás taxas vistas dende unha óptica inter-autonómica.

---

70 Datos consultados en http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria/alumnado/matriculado.html entre o 18-04 e o 4/05 do 2016.

71 No caso da Comunidade Autónoma de Andalucía, é preciso facer referencia á introdución de novos criterios de contabilización, o que supón que no curso 2007-08 foran computados 104 nenos matriculados en centros públicos, en tanto que no curso 2008-09 se computaran 29.064.

72 As cifras de Galicia no período analizado son as seguintes. Para o curso 2002-03 os alumnos totais ascenden a 7.009, dos cales 3.895 figuran en centros públicos e 3.114 en centros privados. Para o curso 2014-15 os alumnos totais ascenden a 25.126, dos cales 13.750 figuran en centros públicos e 11.376 en centros privados.

Con respecto ó primeiro dos elementos, é preciso indicar que a mercantilización é un elemento a ter en conta no modelo de benestar *latino-mediterráneo* que, conxuntamente coa presenza das redes sociais e familiares, contribúen a matizar unhas políticas públicas que, ata o de agora, tiveron un limitado desenvolvemento tal e como pode ser comprobado nos datos expostos. Así, a presenza do sector mercantil na provisión de servizos de educación infantil estase a ver complementada no período analizado coa expansión dos servizos públicos, debendo ter en conta que as cifras referidas á evolución correspóndense coa seguinte táboa.

Táboa 12: Evolución da matriculación en 0-2 anos segundo titularidade do centro. España. Cursos 1999-00 a 2014-15 [73]

Curso	Evolución da matriculación.			
	Total alumnos matriculados	Total centros públicos	Total centros privados	Porcentaxe Públicos / Total
1999-00	88.926	39.739	49.187	44,7%
2000-01	99.396	42.440	56.956	42,7%
2001-02	124.081	52.644	71.437	42,4%
2002-03	139.924	57.164	82.760	40,9%
2003-04	166.322	67.701	98.621	40,7%
2004-05	199.341	84.884	114.457	42,6%
2005-06	226.656	97.809	128.847	43,2%
2006-07	253.604	109.124	144.480	43,0%
2007-08	286.003	125.238	160.765	43,8%
2008-09	361.826	171.774	190.052	47,5%
2009-10	398.340	197.508	200.832	49,6%
2010-11	431.905	217.953	213.952	50.5%
2011-12	446.237	230.725	215.512	51.7%
2012-13	448.984	231.843	217.414	51.6%
2013-14	443.868	228.998	214.870	51.6%
2014-15	444.252	228.563	215.689	51.4%

Fonte: Elaboración propia a partir de datos Ministerio de Educación[74]

[73] A partir do curso escolar 2013-14 , as estatísticas oficiais do Ministerio de Educación non desagregan por idades 0-2 anos, polo que os datos amosados corresponden ó primeiro ciclo de Educación Infantil.

[74] Datos consultados en http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria/alumnado/matriculado.html entre o 18-04 e o 4/05 do 2016.

Neste sentido, é preciso indicar que aínda a pesar da relativa expansión que o sector público tivo con respecto á porcentaxe de alumnos matriculados (pásase dunha porcentaxe chan do 40.7% no 2003-04 á porcentaxe do 51.4% no 2014-15), esta titularidade presenta unha situación equilibrada con respecto ás cifras do sector mercantil. De tódolos xeitos, tamén é preciso indicar que esta expansión do sector público comporta que no período analizado a oferta de servizos se vexa multiplicada por máis de 5, en tanto que a oferta privada medra a un ritmo algo inferior para asumir entre os dous unha cifra de alumnos que pasa dos 88.296 ós máis de catro centros corenta mil alumnos-as.

Así, neste período non se pode falar da substitución da oferta privada pola pública, senón da complementariedade entre as dúas ofertas á hora de cubrir as necesidades dos servizos, aspecto este que comporta elementos disfuncionais con respecto á posibilidade do acceso das familias en termos de equidade económica ou territorial xa que, se ben está claro que a presenza de provedores privados supón un efecto peneira para aquelas familias que non contan con capacidade de compra para acceder ós servizos, a limitada presenza do servizo público no territorio supón que os baleiros que este deixa poderían ser cubertos polos provedores privados, existindo a posibilidade de que estes non se sitúen en núcleos de poboación nos que, por criterios de mercado, consideren que non obterán un rendemento óptimo (zonas rurais), posibilidade que deixaría sen servizo a unha parte da poboación independentemente da necesidade ou da capacidade de compra.

Con respecto á heteroxeneidade territorial, é preciso indicar que esta provén da non inclusión do primeiro ciclo de educación infantil dentro do ensino financiado e/ou de carácter obrigatorio, aspecto este polo que a súa xestión non se atopa integrada no sistema educativo regulado e universal, senón que depende das políticas de benestar e servizos sociais de carácter autonómico e local (políticas de carácter multinivel). Deste xeito, se ben se poden observar importantes diferenzas a nivel autonómico entre as taxas de escolaridade (0-2 anos), estas tamén poden ser observadas afondando dentro de cada Comunidade Autónoma xa que, na maior parte das ocasións, son os Entes Locais os encargados da prestación deste servizo, polo que se pode observar unha fragmentación a nivel autonómico, así como unha fragmentación a nivel intra-autonómico, elemento este que, no caso de Galicia, dará como resultado a modificación da política pública na VII lexislatura a través da inclusión dun ente de colaboración multinivel.

Esta heteroxeneidade territorial a nivel autonómica é consecuencia da asunción das políticas de servizos sociais como competencia exclusiva das Comunidades Autónomas, dependendo o nivel de expansión das mesmas da situación e da definición das políticas públicas propias de cada Comunidade.

Neste sentido, tamén salienta a práctica de relación multinivel (Comunidade Autónoma – Entes Locais) baseada no sistema de apoio financeiro centrado na subvención que, segundo afirman Gallego, Gomà e Subirats (2003:167) citando a Vila (1999):

> …se está convirtiendo en un instrumento a través del cual los poderes públicos transforman los derechos de los ciudadanos en una simple oferta contingente y discreccional, ya que las administraciones públicas pueden establecer y modificar los criterios y requisitos o incluso suprimir las subvenciones, sin que asistan a los beneficiarios posibles derechos adquiridos. (Gallego, Gomà e Subirats, 2003:167).

Ademais, dentro deste aspecto, é preciso ter en conta a posible presenza de elementos de carácter clientelar que limiten os criterios de equidade no reparto dos fondos, tal e como apunta Ávarez Corbacho (2015).

Este contexto no relativo á prestación do servizo de educación infantil entendido como política de apoio ás familias dentro do concepto local de políticas de servizos ás persoas, supón a constancia da continuidade do rol básico das familias como rede de sustento e de prestación de servizos relacionados coa reprodución, tal e como se define ó aludir ó concepto *latino – mediterráneo* do Estado do Benestar, sendo posible identificar unha situación de limitación na prestación de servizos públicos que é solventada mediante o acceso a redes de solidariedade informal de carácter familiar, ou ben mediante o acceso ós servizos no mercado para aquelas persoas que conten cunha capacidade de compra axeitada.

Esta situación é confirmada por González M.J. (2004:307) ó indicar que "*tradicionalmente los cuidados de la primera infancia han recaído sobre madres y, en su ausencia, sobre los abuelos y conocidos"*, contexto de referencia este que se pode concluír da observación dos datos estatísticos sobre nenos de 0-2 anos matriculados a pesar da positiva evolución dos mesmos, e a pesar da existencia de iniciativas a nivel estatal como poden ser o Plan de Impulso á Educación Infantil 0-3 (ou Plan Educa3) de apoio á creación de novas prazas educativas que, segundo León e Salido (2016), iniciou a súa andadura no 2008, pero que foi paralizado no 2012 a raíz das medidas de contención do gasto público.

Estes elementos sustentan as conclusións ás que chegan Gallego, Gomà e Subirats (2003) ó analizar as políticas sociais nas Comunidades Autónomas, afirmando que estas presentan unha debilidade xeral que reflicte o *descompromiso público* debido a:

- O escaso financiamento procedente do nivel central que é escasamente complementado polas Comunidades Autónomas.
- A presenza dunha estrutura de provisión fragmentada entre diferentes niveis de goberno, entre diferentes departamentos do mesmo goberno, e entre a oferta pública e privada.
- Unha elevada burocratización e carencia de coordinación autonómica, cun baixo perfil municipal.

Neste sentido os autores asumen a presenza de diferentes réximes de benestar autonómicos, entendidos como a configuración específica que xorde da distribución de responsabilidades sobre o benestar (individual e colectivo) entre as esferas estatal, mercantil, familiar e comunitaria no ámbito das Comunidades Autónomas, se ben estes réximes de benestar non son quen de evitar a tendencia do modelo de benestar *latino-mediterráneo* de responsabilizar ás esferas familiar e mercantil da resolución das necesidades sociais, xa que a debilidade da intervención pública desvía as funcións de benestar e a asunción de custos cara o mercado ou cara a familia, en función da capacidade de compra.

4.3.4 O marco normativo das políticas de Servizos Sociais en España.

Tal e como se vén comentado ó longo do presente apartado, as políticas de benestar (concepto integrado dentro da denominación máis ampla e recollida lexislativamente de

servizos sociais ou asuntos sociais) presentan unha dimensión claramente multinivel na que tanto o Estado, as Comunidades Autónomas e os Entes Locais teñen competencias, se ben a competencia sobre servizos sociais, nun marco meramente lexislativo de interpretación do concepto, está considera como exclusiva das Comunidades Autónomas.

Esta dobre consideración, tanto de política multinivel como de competencia exclusiva das Comunidades Autónomas, provoca que a política de servizos sociais teña unha evolución diferente e fragmentada dentro da realidade do Estado Español, en tanto que esta evolución diferente e fragmentada tamén é posible observala dentro das Comunidades Autónomas, en función do importante rol que os gobernos locais teñen con respecto ós servizos de benestar de carácter municipal á hora da súa conceptualización e da súa posta en práctica.

En termos xerais, Gallego, Gomà e Subirats (2003) afirman que as políticas autonómicas de servizos sociais dende o intre do seu despregamento (anos oitenta, coincidindo co despregamento das políticas de benestar e coa descentralización autonómica) tentan dar resposta a demandas crecentes en volume e en diversidade de factores de exclusión. Para isto, ó longo dos anos oitenta e interpretado de xeito agregado, constrúese un sistema descentralizado no que os Entes Locais son os principais xestores das políticas de asuntos sociais, debendo as Comunidades Autónomas e o Estado proceder á creación de mecanismos ou instrumentos para garantir os principios de igualdade, como é o caso do Plan Concertado para Prestación Básica de Servizos Sociais.

O Plan Concertado é un exemplo de vencello dos tres niveis administrativos a través de compromisos de co-financiamento, xestión e asesoramento técnico que garanta a tódolos cidadáns a rede de prestacións básicas en materia de (I) información e orientación; (II) axuda a domicilio; (III) aloxamento e convivencia; e (IV) prevención e inserción social. Así, este Plan responde directamente á necesidade de cooperación económica e técnica na que se integran os Entes Locais como prestadores directos dos diferentes programas, garantindo unha rede pública de apoio que supón a porta de entrada ó sistema de Servizos Sociais a través dos Concellos. Deste xeito, o Plan constitúese como un instrumento fundamental de financiamento dos servizos sociais comunitarios de titularidade municipal enfocado a garantir prestacións básicas ós cidadáns en situación de necesidade. Non obstante, para o financiamento da prestación do Servizo de Axuda no Fogar para as persoas en situación de dependencia, os fondos do Plan Concertado vense complementados por aqueles destinados á atención ás persoas en situación de dependencia, de tal xeito que se pode observar unha amplitude da orixe dos fondos adicados ós servizos sociais municipais.

O exemplo do Plan Concertado ten o obxectivo de introducir a complexidade do marco normativo, e dos aspectos máis operativos relacionados co financiamento dos servizos, que as políticas de servizos sociais teñen no conxunto do Estado Español, fuxindo así de interpretacións máis simples que discuten a realidade de tipo multinivel presente en múltiples políticas publicas, e que no caso das relativas ós servizos sociais, marcan a súa realidade normativa e operativa cotiá así como a súa elevada fragmentación que está presente no caso das políticas de servizos ás familias.

Seguindo a Vilà (2009), no inicio do período democrático, os servizos sociais en España caracterizábanse polas seguintes características básicas:

- Superposición das orientacións benéficas, de asistencia social e de Seguridade Social.
- Natureza marxinal, subordinada e paliativa.
- Fragmentación do sector público.
- Inhibición ordenadora e cesión da iniciativa do sector público.
- Presenza salientable da iniciativa sen afán de lucro no conxunto da oferta de servizos e equipamentos.
- Ausencia de instrumentos de planificación e programación.
- Carácter marxinal e escaso peso público dos servizos sociais nos orzamentos públicos.
- Pluralidade de tipoloxías, volumes e capacidade de centros e servizos, con ausencia de artellamento dun *continuum* de servizos.
- Desequilibrios territoriais.

A Constitución Española de 1978 supón un troco do modelo do Estado ó configurar un Estado de dereito democrático, social e autonómico, debendo salientar que a cualificación do estado social comporta a asunción de responsabilidades colectivas perante as necesidades dos cidadáns.

O marco normativo das políticas sociais no Estado Español vén determinado polo recoñecemento no Art. 148.1.20 da Constitución Española de 1978 da Asistencia Social como materia sobre a que poden ser competentes as Comunidades Autónomas. En virtude desta posibilidade, os diferentes Estatutos de Autonomía foron asumindo esta competencia como propia das Autonomías, sendo recollida esta posibilidade polo Estatuto de Autonomía de Galicia do 1981 no seu Art. 27.23 polo que se recoñece á Comunidade Autónoma de Galicia a competencia exclusiva en Asistencia Social.

Así, tal e como se pode observar na seguinte táboa, amósanse os artigos dos Estatutos de Autonomía (e das súas correspondentes reformas ou aprobación de novos Estatutos) das diferentes Comunidades Autónomas e o xeito no que recollen as competencias en servizos sociais, asumindo así a posibilidade recollida no Art. 148.1.20 da Constitución Española[75].

Táboa 13: As competencias sobre Servizos Sociais e os Estatutos de Autonomía.

Comunidade Autónoma	Ano do Estatuto	Art. sobre a competencia en servizos sociais.
Andalucía	1982	Art. 13.22 La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva sobre (…) Asistencia y servicios sociales. Orientación y planificación familiar. Art. 13.30. Promoción de actividades y servicios para la juventud y la tercera edad. Desarrollo comunitario.
	2007	Art. 61.1 Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que en todo caso incluye a) la regulación, ordenación y gestión de servicios sociales.
Aragón	1982	Art. 35.1.19. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en las siguientes materias (…)Asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario.

[75] Art. 148.1.20. CE. *"Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: Asistencia social"*.

Comunidade Autónoma	Ano do Estatuto	Art. sobre a competencia en servizos sociais.
	2007	Non modifica a redacción sobre a competencia en asistencia e benestar social con respecto ó 1982.
Asturias	1982	Art. 10.18 El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los Art. 140 y 149 de la CE. Asistencia y bienestar social, incluida la política juvenil.
Illes Balears	1983	Art. 10.12. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: Asistencia y beneficencia sociales. Sanidad e higiene. Art. 10.11. Juventud y tercera edad. Art. 16.e Instituciones públicas de protección y tutela de menores.
	2007	Art. 30.15. La Comunidad Autónoma tiene la competencia exclusiva en las siguientes materias, sin perjuicio de lo dispuesto en el Art. 149.1 de la CE: Acción y bienestar scial.
Canarias	1982	Art. 29.7. La Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con las normas del presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: Asistencia social y servicios sociales.[76] Art. 34.b.1. Instituciones públicas de protección, tutela de menores.
Cantabria	1982	Art. 22.18 La Diputación Regional de Cantabria tiene competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, que serán ejercidas en los términos dispuestos en la CE. Asistencia y bienestar social, incluida la política juvenil.[77]
Castilla - León	1983	Art. 26.1.18 La Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en las siguientes materias, sin perjuicio de lo establecido en el Art. 149 CE. Asistencia social, servicios sociales.
Castilla - La Mancha	1982	Art. 31.1.p. La Junta de Comunidades de Castilla – La Mancha asume las siguientes competencias exclusivas. Asistencia social y servicios sociales. Promoción y ayuda a los menores, tercera edad, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluída la creación de centros de protección, reinserción o rehabilitación.
Catalunya	1979	Art. 9.25. La Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Asistencia social. Art. 9.26-27 Juventud y promoción de la mujer. Art. 9.28. Instituciones públicas de protección y tutela de menores, respetando en todo caso la legislación civil, penal y penitenciaria.
	2006	Art. 40.2 Protección de las personas y de las familias. Los poderes públicos deben garantizar la protección jurídica, económica y social de las distintas modalidades de familia previstas en las leyes, como estrutuctura básica y factor de cohesión

[76] Na reforma do ano 1997, o Art. 29.7 que recollía as competencias exclusivas en servizos sociais, pasa a integrarse no Art. 30.13.

[77] Na reforma do ano 1998 a competencia fica englobada no Art. 24.22 baixo a denominación de *"Asistencia, bienestar social, y desarrollo comunitario, incluída la política juvenil, para las personas mayores y de promoción de la igualdad de la mujer"*

Comunidade Autónoma	Ano do Estatuto	Art. sobre a competencia en servizos sociais.
		social y como primer núcleo de convivencia de las personas. Asimismo, deben promover las medidas económicas y normativas de apoyo a las familias dirigidas a garantizar la conciliación de la vida familiar y laboral y a tener descendencia, con especial atención a las familias numerosas. Art. 166.1 Servicios sociales, voluntariado, menores y promoción de las familias. Corresponde a la Generaitat la competencia exclusiva en materia de servicios sociales. Art. 166.4 Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de promoción de las familias y de la infancia, que en todo caso incluye las medidas de protección social y su ejecución.
Ceuta	1995	Art. 21.1. La ciudad de Ceuta ejercerá competencias sobre las materias que a continuación se relacionan, con el alcance previsto en el apartado 2. 18. Asistencia Social Art. 22.2 En relación con las materias enumeradas en el apartado anterior la competencia de la ciudad de Ceuta comprenderá las facultades de administración. inspección y sanción, y en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria.
Extremadura	1983	Art. 7.1.20. Corresponden a la Comunidade Autónoma la competencia en las siguientes materias: Asistencia social y bienestar social. Art. 7.19 Promoción de la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.
Galicia	1981	Art. 27.23 En el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias: Asistencia social. Art. 27.24. Promoción del desarrollo comunitario.
La Rioja	1982	Art. 8.1.18. Corresponde a la Comunidade Autónoma de la Rioja la competencia exclusiva en las siguientes materias: La asistencia y el bienestar social, incluida la política juvenil.
Madrid	1983	Art. 26.18 Corresponde a la Comunidad de Madrid la plenitud de la función legislativa en las siguientes materias: Asistencia social.
Melilla	1995	Art. 21.1. La ciudad de Melilla ejercerá competencias sobre las materias que a continuación se relacionan, con el alcance previsto en el apartado 2. 18. Asistencia Social Art. 22.2 En relación con las materias enumeradas en el apartado anterior la competencia de la ciudad de Ceuta comprenderá las facultades de administración. inspección y sanción, y en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria.
Murcia	1982	Art. 10.1.O. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Murcia la competencia exclusiva en las siguientes materias: Bienestar y servicios sociales.

Comunidade Autónoma	Ano do Estatuto	Art. sobre a competencia en servizos sociais.
		Art. 10.1.P Política juvenil conforme a lo establecido en el Art. 48 CE.
Navarra	1982	Art. 44.17. Navarra tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Asistencia Social. Art. 44.18. Desarrollo comunitario, condición femenina, política juvenil y de tercera edad. Art. 344.23. Instituciones y establecimientos públicos de protección y tutela de menores y de reinserción social, conforme a la legislación general del Estado.
	2010	Art. 44.18. Navarra tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Desarrollo comunitario; políticas de igualdad; política infantil, juvenil y de la tercera edad.
País Vasco	1979	Art. 10.12. La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: Asistencia Social. Art. 10.14. Organización, régimen y funcionamiento de protección y tutela de menores y reinserción social. Art. 10.39. Condición femenina, política infantil, juvenil y de la tercera edad. Art. 10.39. Desarrollo comunitario.
Comunidad Valenciana	1982	Art. 31.24. La Generalidad Valenciana tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Asistencia Social. Art. 31.25. Juventud. Art. 31.26. Promoción de la mujer. Art. 31.27. Instituciones públicas de protección y ayuda de menores, minusválidos y demás grupos o sectores sociales requeridos de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación.
	2006	Art. 49.1.24. La Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Servicios Sociales

Fonte: Elaboración propia a partires de BOE e Vilà (2009)

Como se pode comprobar, tódolos Estatutos de Autonomía recollen a competencia en políticas sociais baixo a denominación de servizos sociais, asistencia social, benestar social e incluso beneficencia social, na primeira xeración de Estatutos. Na segunda xeración de Estatutos pódense observar matices a esta definición ó proceder no caso do Estatuto de Cataluña do 2006 á integración das medidas de promoción das familias e da infancia mediante a promoción das *"medidas económicas y normativas de apoyo a las familias dirigidas a garantizar la conciliación de la vida familiar y laboral y a tener descendencia"*, en tanto que Estatutos como o de Andalucía do 2007 recolle especificamente a "*gestión de servicios sociales"*, ou a reforma levada a cabo por Navarra mediante a Lei Orgánica 7/2010 de reforma da Lei Orgánica 13/1982 "*de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra"* que explicitamente asume a política de igualdade e a política infantil.

Neste punto, é preciso aludir á definición dos servizos sociais que ofrece Vilà (2009) citando a Casado (2007):

> La rama de actividades denominada servicios sociales tiene como objetivo mediato el bienestar individual y social, para el presente y el futuro, que procura sobre todo mediante la ayuda personal polivalente, al servicio de la cual provee prestaciones individuales y otras actividades, ambas de carácter técnico (no monetarias desvinculadas), formalizadas en algún caso y producidas y dispensadas mediante diversos regímenes institucionales (Vilà, 2009:10-11).

Esta definición comprende, para Vilà (2009), como riscos definitorios os seguintes:

- Bienestar individual y social, para el presente y el futuro.
- Ayuda personal polivalente.
- Prestaciones individuales y otras actividades de carácter técnico.
- Prestaciones individualizadas formalizadas.
- Producidas y dispensadas mediante diversos regímenes institucionalizados. (Vilà, 2009:10 e ss)

De xeito paralelo ó desenvolvemento autonómico da competencia de servizos sociais, cando non da súa asunción inicial, o Estado elabora a normativa básica en réxime local mediante a Lei de Bases de Réxime Local 7/1985. Esta recoñece dentro da listaxe de competencias a exercer polo Municipio nos termos marcados pola lexislación do Estado e das Comunidades Autónomas, a correspondente ós Servizos Sociais no seu Art. 25.2.k,[78] ademais de recoñecer, seguindo a Medir Tejado (2015), mediante a denominada *cláusula xeral de competencia*, a posibilidade de que os gobernos locais procederan a iniciar actividades ou prestar servizos complementarios ós doutras administracións en ámbitos relativos á educación, cultura, promoción da muller, vivenda, sanidade e protección ambiental, como así o permite o Art. 28 da 7/1985, aspecto que completa a posibilidade lexislativa da incidencia dos entes locais nas políticas públicas relacionadas co benestar e, nomeadamente, coa prestación de servizos de proximidade ás persoas maiores e de atención á primeira infancia.

A través desta lexislación básica configúrase o entorno multinivel ó que se circunscriben as políticas sociais, de tal xeito que como foi apuntado no apartado correspondente ás políticas de servizos ás persoas en España, o Estado, as Comunidades Autónomas e os Entes Locais contan con competencias para desenvolveren as devanditas políticas, sendo un entorno axeitado para a presenza do fenómeno do *blame avoidance* segundo o que os diferentes gobernos tratan de desvincular as súas accións dos resultados efectivos, trasladando a responsabilidade destes resultados a outro nivel de goberno (León-Alfonso e Ferrín, 2007).

Neste sentido, a Lei de Administración Local de Galicia 5/1997, que desenvolve os Art. 2.2, 27.2 e 40 do Estatuto de Autonomía de Galicia[79], afirma na Sección 1º (das competencias

[78] Exactamente recóllese a competencia de "*prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social"* no texto literal da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases de Réxime Local no Boletín Oficial do Estado num. 80 de Mércores 3 de abril do 1985.

[79] Art. 2.2. A organización territorial terá en conta a distribución da poboación galega e as súas formas tradicionais de convivencia e asentamento. Art. 27.2 No marco do presente Estatuto corresponde á Comunidade Autónoma galega a competencia exclusiva das seguintes materias: Organización e réxime xurídico das comarcas e parroquias rurais como entidades locais propias de Galicia, alteracións de termos municipais comprendidos dentro do seu territorio e, en xeral, as funcións que sobre o Réxime Local correspondan á Comunidade Autónoma ó amparo do Art. 149.1.18 da Constitución e o seu desenvolvemento. Art. 40. Nos termos previstos no Art. 27.1.2 deste Estatuto, por Lei de Galicia poderase. 1. Recoñece-la comarca como entidade local con personalidade xurídica e demarcación de seu. A comarca non suporá, necesariamente, a

propias), Art. 80.1 que "*O municipio, para a xestión dos seus intereses e no ámbito das súas competencias, poderá promover toda clase de actividades e prestar tódolos servizos públicos que contribúen a satisface-las necesidades e aspiracións da comunidade de veciños"* , en tanto que no Art.80.2.k afirma "*O municipio exercerá, en todo caso, competencias nos termos da lexislación do Estado e da Comunidade Autónoma nas seguintes materias: A prestación do servizos sociais e a promoción e reinserción sociais"*. Deste xeito, a Lei de Administración Local de Galicia, en correspondencia coa Lei de Bases de Réxime Local, afirma a competencia dos entes locais de Galicia sobre as políticas sociais, no marco da lexislación do Estado e da Comunidade Autónoma.

En perspectiva comparada, é posible observar a existencia de recoñecementos competenciais semellantes nas Leis de Administración Local de varias Comunidades Autónomas. Así, por exemplo, no Art. 63.1.k da Lei 8/1987 Municipal e de Réxime Local de Cataluña[80] recóllese a competencia propia municipal en materia de "*prestación de los servicios sociales y la promoción y reinserción sociales"*; na Lei 7/1999 de Administración Local de Aragón[81], no seu Art.42.2 recóllese a competencia de *"La prestación de servicios sociales dirigidos, en general, a la promoción y reinserción sociales, y en especial, a la promoción de la mujer; la protección de la infancia, de la juventud, de la vejez y de quienes sufran minusvalías"*.

Esta competencia recóllese tanto nas primeiras versións das Leis autonómicas de Administración Local, aquelas aprobadas durante os anos oitenta e noventa, como na súa evolución e reforma levada a cabo a partires dos anos dous mil. Este é o caso do Art. 66.3.k do Decreto Legislativo 2/2003 de 28 de abril por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña[82], que recolle explicitamente como competencia propia a relacionada con "*La prestación de los servicios sociales y la promoción y la reinserción sociales"*, en tanto que tamén recolle como "*Actividades complementarias"* a relativa á *"promoción de la mujer"* no seu Art. 71.1.c. Tamén é posible observar esta competencia no caso do País Vasco, coa súa recentemente aprobada Lei 2/2016 de 7 de abril, de Institucións Locais de Euskadi[83], que recolle no Art. 17.13 a "*ordenación, planificación y gestión de los servicios sociales"* como competencias propias dos municipios, así como a "*ordenación y gestión de las políticas de igualdad de género y fomento de la equidad"* no seu Art. 17.27.

Así, se ben nunha primeira xeración de Leis de Administración Local recóllese en todas elas o recoñecemento derivado da 7/1985 da competencia local en servizos sociais, esta evoluciona ó longo do tempo para abrirse a conceptos como a "*promoción de la mujer"*, ou á "*igualdad de género y fomento de la equidad"* , recollendo mellor o que se consideran como políticas de benestar có mero concepto Servizos Sociais ou Asistencia Social, e incluso beneficencia, máis propio das normativas anteriores.

De tódolos xeitos, a pesar da evolución, é posible observar unha continuidade con respecto ó feito multinivel da competencia relacionada coas políticas sociais, de tal xeito que

supresión dos municipios que a integren. 2. Crear, tamén, agrupacións baseadas en feitos urbanísticos e outros de carácter funcional con fins específicos. 3. Recoñecer personalidade xurídica á parroquia rural.

[80] BOE nº122 de Venres 22 de maio do 1987.

[81] BOE nº 108 de Xoves 6 de maio do 1999.

[82] Diario Oficial da Generalitat de Cataluña de 25 de maio do 2003.

[83] Boletín Oficial do País Vasco nº70 de Xoves 14 de abril do 2016.

a multiplicidade dos réximes de benestar autonómicos (e incluso locais) entendidos como variacións en grao dos servizos e en formas de xestión dos mesmos responde directamente a un deseño normativo das políticas sociais nas que tanto as Comunidades Autónomas como os Entes Locais teñen un peso específico clave, e no que o Estado elabora a normativa básica e deseña instrumentos de colaboración, sobre todo, de carácter financeiro tales como o Plan Concertado ou o Plan Educa3.

É dicir, as diferentes evolucións autonómicas (e locais) dos niveis de prestación dos servizos responden ó principio de autonomía de Comunidades Autónomas e Entes Locais para o desenvolvemento das súas competencias, polo que os diferenciais territoriais dos datos amosados con anterioridade relativos ás coberturas da educación infantil nas etapas de 0-2 anos son consecuencia directa da acción autónoma dos poderes públicos autonómicos e locais na súa definición das políticas de benestar, así como da presenza limitada de elementos correctores a nivel estatal ou autonómico.

Esta autonomía pódese observar ó estudar a evolución das normativas das Comunidades Autónomas relativas ós Servizos Sociais, figurando no seguinte cadro as diferentes aprobacións autonómicas de Leis de Servizos Sociais:

Táboa 14: Aprobación das Leis autonómicas de Servizos Sociais.

Comunidade Autónoma	Ano de aprobación		
Andalucía	1988		
Aragón	1987	2009	
Asturias	1987	2003	
Illes Balears	1987	2009	
Canarias	1987		
Cantabria	1992	2007	
Castilla-León	1988	2010	
Castilla-La Mancha	1986	2010	
Cataluña	1985	1994	2007
Extremadura	1987		
Galicia	1987	1993	2008
La Rioja	1990	2002	2009
Madrid	1984	2003	
Murcia	1985	2003	

Comunidade Autónoma	Ano de aprobación		
Navarra	1983	2006	
País Vasco	1982	1996	2008
Valencia	1989	1997	

Fonte: Elaboración propia a partir de Gallego e Subirats (2011) e Vilà (2012)

Segundo Vilà (2009), a primeira xeración de leis autonómicas componse daquela normativa aprobada dende o xurdimento dos Estatutos de Autonomía ata o ano 1992 no que Cantabria aproba a súa primeira lei de acción social, e dá por pechada esta primeira xeración de normativa autonómica de servizos sociais, se ben no ano seguinte (1993) Galicia tramita e aproba a súa segunda lei de servizos sociais.

A primeira xeración de normativa autonómica deseña modelos propios de servizos sociais atendendo ás singularidades propias de cada territorio, aínda que amosan semellanzas nos aspectos básicos, polo que é posible observar un fondo común que Vilà (2012) atribúe ás formulacións técnicas propias dos anos oitenta e ós consensos políticos xerados na transición.

Neste sentido, Adelantado (2011:325-326) afirma que o eixo común nestas primeiras leis é a *"l'estatalització" dels SS a través de les idees-eix d'universalisme i responsabilitat pública".* Así, o principio de igualdade e universalidade comporta o recoñecemento do dereito de tódolos cidadáns ó benestar social, evitando a estigmatización á que estaban sometidos determinados grupos de poboación ó se dirixiren ós servizos de asistencia social ou beneficencia (concepto recollido, como se observou, nalgún Estatuto de Autonomía), de tal xeito que o universalismo substitúe como resposta teórica e ideolóxica ó asistencialismo da ditadura. Ademais, o principio de responsabilidade pública implica o compromiso público da prestación dos servizos mediante o fornecemento de orzamentos e medios que garantan os devanditos servizos, concebida esta responsabilidade como contrapunto ó sistema benéfico e residual no que tiñan un papel básico as organizacións altruístas.

En todo caso, Adelantado (2011) afirma que:

> …les primeres lleis de SS enuncien aspiracions generals, però no garanteixen el dret; tampoc no es fa efectiu el mecanisme per reclamar i fer efectiu l'exercici del dret, i no hi ha previsió i compromís per dotar als sistemes de recursos econòmics i humans. La descentralització continguda a la Constitució espanyola de 1978 i desplegada pels estatuts d'autonomia, però va afectar l'organització institucional per al desenvolupament d'aquesta política i ha contribuït a conformar en realitat un mosaic de 17 sistemes amb greus dificultats per una coordinació formal entre CA i Estat, i amb desigualtats territorials inter i intraautonòmiques. (Adelantado, 2011:325-326)

A partir do ano 1993 Galicia inicia a evolución da denominada primeira xeración da normativa autonómica de servizos sociais mediante a aprobación da súa lei, aínda que, segundo Adelantado (2011), os especialistas non chegan a un acordo sobre se estas novas leis son unha nova xeración normativa ou son segundas leis, a pesar de que é posible observar un novo marco interpretativo que pasa da universalidade e a responsabilidade pública á privatización e ó altruísmo naquelas normas aprobadas entre os anos 1993 e o 2003. Neste sentido, as novas normativas reorientan os servizos sociais mediante novos marcos

discursivos de privatización e voluntariado, introducindo trocos para o recoñecemento da iniciativa mercantil e do voluntariado, e a súa integración no sistema de benestar, de tal xeito que se crean sistemas de concertos para a prestación de servizos, e incluso xorden iniciativas relacionadas coa transferencia de recursos monetarios directamente ós usuarios mediante mecanismos como os cheques-servizo. Ademais, é posible observar o xurdimento da idea da participación activa dos usuarios no financiamento do custo dos servizos sociais.

A partir dos anos 2000 – 2003, pódese observar unha nova evolución da normativa autonómica de servizos sociais que, ata a actualidade, é posible considerar como unha xeración diferente de lexislación, segundo Adelantado (2011) marcada pola subxectivación do dereito e pola ampla presenza dos mecanismos de copagamento dos servizos. Esta nova xeración contempla elementos como a garantía da prestación das prestacións integradas nas cartas de servizos, así como a referencia á garantía xurídica do acceso universal ás prestacións; en tanto que inclúe elementos como o dereito á información suficiente e veraz, á participación na toma de decisións ou á elección de medidas e recursos a aplicar; en tanto que tamén reforza obrigas como a idea da participación dos usuarios no financiamento dos servizos mediante o copagamento, en tanto que medra a tendencia á substitución da prestación de servizos directos pola transferencia monetaria.

A xeito de compilación Vilà (2009:31-34) afirma que as normas aprobadas dentro da primeira xeración comparten as seguintes características básicas:

- A pesar da continua referencia que as normativas fan ós **dereitos** sociais, ningunha lei establece con carácter xeral dereitos subxectivos ás prestacións.
- Recoñécense os **principios** de universalidade, pero a necesidade de concretar medidas operativas que a garantan, así como a igualdade, achegan confusión. En todo caso, estes principios vense incrementados co novo protagonismo da persoa, coa atención personalizada, coa garantía da continuidade asistencial, coa calidade e eficiencia ou co recoñecemento do incremento da participación da iniciativa privada.
- No tocante ás **prestacións,** se ben na primeira quenda normativa se incide na división entre prestacións técnicas ou servizos e prestacións económicas, na evolución preséntanse tres tipos: (I) as económicas; (II) as técnicas (correspondentes a actos profesionais); e (III) as materiais ou en especie (aquelas cuxo contido técnico ou económico é substituído en todo ou parte polo seu equivalente). Esta evolución vén marcada pola necesidade da determinación do alcance da prestación (universal ou non) e a participación no seu financiamento (copagamento ou non).
- Relativo ós **dereitos e deberes dos usuarios**, as primeiras leis non recollen este aspecto de xeito explícito, elemento corrixido nas segundas leis incorporándoos e atribuíndo un rol activo dos usuarios na toma de decisións con incorporacións anovadoras como a do dereito ó *profesional de referencia.*
- Con respecto ó **financiamento**, este é unha das grandes debilidades dos sistemas autonómicos de servizos sociais, amosando unha insuficiencia financeira que inflúe na incapacidade para acadar a efectividade dos dereitos. Segundo Vilà (2009) esta insuficiencia tentouse paliar mediante a técnica de fixar porcentaxes mínimas sobre os orzamentos autonómicos e locais, así como mediante a achega pública obrigatoria (solo) para a construción de centros. Ademais, aínda que as normas presentan como obxectivo

último a gratuidade dos servizos sociais, todas prevén achegas dos usuarios mediante o copagamento de determinados servizos do nivel primario (atención domiciliaria).

- No relativo ó **sistema de servizos sociais**, tódalas leis establecen medidas para a consolidación dun sistema público ou de responsabilidade pública. Este sistema estaría garantido pola atribución de competencias ós gobernos autonómicos, aínda que sen especificar a responsabilidade a efectos de garantía final ou financiamento. É preciso indicar que tampouco se concretan medidas operativas de coordinación multinivel aínda que, como afirma Vilà (2009):

> A pesar de las críticas recibidas por las disfunciones y deficiencias en la coordinación que presentaba este sistema, consideramos que al final del periodo analizado se había afianzado el sistema, que ya disponía de unos presupuestos específicos consolidados, de una red importante de equipamientos y de un contingente de profesionales considerable (Vilà, 2009:33).

- A **estruturación funcional e territorial** vén determinada polos niveis primario e especializado recollidas nas primeiras leis e reforzada nas segundas.
- No tocante á **distribución competencial**, se ben as primeiras leis afirman as competencias autonómicas en materia de planificación, coordinación xeral e ordenación dos servizos, recollendo para os entes locais a xestión do nivel primario, esta distribución adoece de imprecisión que non é corrixida nas segundas leis, aspecto este que dificulta as responsabilidades e garantía de dereitos, en tanto que "*obstaculiza el establecimiento de medidas efectivas de coordinación del sistema (…) La ambigüedad en la distribución de funciones genera indeterminación de las responsabilidades públicas y permite que pueda producirse, en algunos casos, un ejercicio discrecional de algunas funciones"* (Vilà, 2009:33).

Tendo en conta estes elementos básicos, a segunda xeración de normativa autonómica de servizos sociais aprobada entre os anos 2000/2003 – 2011 permite, segundo Vilà (2012:147-153) identificar as características máis salientables:

- O **obxectivo básico** común compartido por esta segunda xeración de normativa é garantir o acceso ós dereitos sociais mediante a atribución do dereito subxectivo a todos ou a algúns dos servizos e prestacións, establecendo o principio de universalidade e regulando un sistema organizativo para facelos efectivos.
- Este **dereito subxectivo** refírese ás prestacións e servizos que, no caso de Galicia (2008) se circunscriben esenciais e que se configuran como un dereito esixible, en tanto que as demais prestacións (as normalizadoras no caso galego) non serán garantidas. As normativas do País Vasco ou La Rioja non presentan estas diferenzas e tódalas prestacións e servizos serán dereito subxectivo de se reuniren os requisitos esixidos. A pesar deste recoñecemento *"todas las leyes dejan pendiente la concreción de los servicios y prestaciones, la determinación de su naturaleza y los requisitos de acceso a los correspondientes catálogos o carteras que se establezcan reglamentariamente"* (Vila, 2012:147)
- No relativo ós **dereitos e deberes**, esta segunda xeración normativa amplía e consolida os dereitos e deberes dos usuarios dos servizos, incluíndo nalgúns casos os correspondentes ós dos profesionais dos servizos sociais. É preciso salientar que no caso dos deberes, inclúense e fíxanse aqueles relacionados co pagamento dos prezos.

- Con respecto ós **principios básicos**, estes evolucionan pouco con respecto á primeira xeración da normativa, recollendo os relativos á universalidade, igualdade, equidade, prevención, normalización ou integración. Ademais, tamén se recollen os relativos á responsabilidade pública na determinación das políticas, á igualdade, ou á atención centrada na persoa. Por último, e no relativo ás fórmulas de xestión, pódese sinalar certa heteroxeneidade entre a prioridade da xestión pública (incluso Aragón afirma que promoverá o incremento da oferta pública), e a inclusión de fórmulas de cooperación co sector privado, especialmente coa iniciativa social.
- A **calidade** é unha das características máis salientables da nova xeración de normativa ó estar presente como elemento común e obrigatorio para o sector público e o privado. Neste sentido, aparecen ferramentas como a avaliación interna ou as certificacións mediante organismos acreditados, sendo no caso de Navarra condición básica para o acceso á homologación e subvencións para as entidades privadas.
- Con respecto ó **sistema de servizos sociais** mantense a responsabilidade pública con xestión mixta (público e privada) aínda que con diferentes intensidades. No relacionado coa estrutura funcional, a segunda xeración de normativa compatibiliza algunhas CCAA (Navarra, Cantabria, Cataluña, Aragón ou Castilla-La Mancha) que presentan pequenos matices ou diferenzas nas denominacións con respecto á estrutura tradicional das primeiras normativas; Galicia presenta a división entre servizos sociais comunitarios básicos, de carácter local e vía de acceso normal, e específicos; o País Vasco, La Rioja e Baleares manteñen estes dous niveis, pero con certas diferenzas de denominación e de funcionamento; en tanto que Castilla y León estrutura o sistema a partires dos equipos, en Primeiro Nivel (Equipos de Acción Social Básica) e Segundo Nivel (Equipos Multidisciplinares). No tocante á estrutura territorial, esta depende das características de cada Comunidade Autónoma e, segundo Vilà (2012:149) *"en general se hallan muy condicionadas por el minifundismo municipal español y el sistema de competencia local, establecido en la Ley de Bases del Régimen Local que obliga a los municipios de más de 20.000 habitantes a la prestación de servicios sociales",* de tal xeito que para a coordinación, as normativas crean órganos específicos integrados polas administracións locais e autonómicas como poden ser o Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales de Navarra ou a Comisión Interdepartamental de Servizos Sociais e Inclusión Social de Galicia.
- Un elemento diferencial con respecto á anterior xeración é o **catálogo ou carteira de servizos sociais**, elemento básico para a determinación dos servizos e prestacións, e tamén á hora de proceder ó establecemento de custos. En termos xerais, a normativa non detalla a carteira de servizos, senón que a configura e remite á vía regulamentaria. En todo caso, dáse un enfoque da carteira centrado nos servizos e prestacións económicas, observándose *tamén "una gran compartimentación de servicios, una minuciosidad reguladora y una falta de flexibilidad para adaptarse a las situaciones personales y familiares"* segundo Vilà (2012:150). Ademais, como crítica a estas carteiras de servizos, o autor afirma que *"puede colisionar con algunos de los principios que proclaman las propias leyes de servicios sociales, como los de autonomía, que requiere una gran variedad y ductilidad de los servicios para posibilitar la elección, de integralidad de las intervenciones y su continuidad, e incluso puede llegar a impedir la personalización de los servicios y prestaciones".*
- Con respecto ás **competencias** de cada chanzo administrativo, este reparto depende das tendencias descentralizadoras de cada Comunidade Autónoma, de tal xeito que as

normativa de segunda xeración atribúenlle ós gobernos autonómicos as relativas á determinación, planificación e coordinación xeral, a ordenación, o control e a inspección. Neste aspecto, o Vilà (2012:151) salienta a presenza dentro da Lei galega da Axencia Galega de Servizos Sociais *"a la que faculta para ejercer potestades administrativas en el marco del cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas de servicios sociales".*

- Finalmente, con respecto ó **financiamento**, e á diferenza da primeira xeración a que non se tivo en conta o aseguramento do mesmo de cara á eficiencia e a sustentabilidade, na segunda xeración establécese a obriga das administracións da achega dos recursos precisos a través das consignacións orzamentarias. En termos xerais, para o financiamento do primeiro nivel de servizos as leis refírense á co-financiación entre a Comunidade e o Ente Local. Para o segundo nivel non hai detalle, senón que se reafirma a obriga de financiamento público. Ademais, inclúese a achega dos usuarios en función do servizo e das condicións económicas do usuario.

Seguindo a Adelantado (2011:331-335), a evolución da normativa de servizos sociais nas Comunidades Autónomas vén determinada por un dobre proceso de cambio de paradigma en relación á evolución do rol efectivo público nos servizos sociais e, por outra banda, pola consolidación da contorna multinivel para a execución das políticas.

No relativo á evolución do rol público nos servizos sociais, os principios de universalismo e responsabilidade pública proclamados inequivocamente nas primeiras leis relaciónanse directamente coa concepción de cidadanía presente na Constitución do 1978 e na definición do Estado Social e Democrático de dereito típicos do Estado do Benestar Keynesiano. Estas primeiras concepcións evolucionan cara á responsabilidade real individual e o selectivismo propios da concepción subxacente nos co-pagamentos, de tal xeito que a indefinición dos medios de financiamento públicos e a introdución de medidas de reforzamento da responsabilidade individual levan ó autor a afirmar que estes elementos son típicos dun estado do benestar schumpeteriano. Neste sentido, a evolución dos instrumentos relaciónase co abandono do obxectivo político do monopolio público na prestación de servizos e ilústrase mediante o recoñecemento xurídico das diferentes formas de privatización mercantil.

Con respecto á consolidación da contorna multinivel, esta vese recoñecida normativamente tanto nos diferentes Estatutos de Autonomía, como na Lei de Bases de Réxime Local, como nas normativas autonómicas de servizos sociais e nas propias normativas autonómicas de réxime local. Así, se ben as comunidades autónomas resérvanse competencias en planificación, organización e coordinación das políticas de servizos sociais, os entes locais teñen un importante rol relacionado coa implementación (en función dos niveis recoñecidos en cada normativa autonómica) e sempre cos problemas de financiamento presentes na axenda.

Neste sentido, Adelantado (2011:333) afirma que *"un repartiment vertical dels nivells de govern pot conduir a una certa desresponsabilització europea, estatal i regional, transferida als municipis, mentre que un repartiment horitzontal del poder possibilita una finestra d'oportunitats polítiques, tant d'actors mercantils com de la iniciativa social"*, de tal xeito que a combinación destes dous elementos conforma un escenario actual marcado por unha tendencia á retracción dos poderes públicos nas políticas de servizos sociais, así como unha

contorna multinivel cun importante peso autonómico e local ó que se unen os diferentes actores mercantís e sociais co seu respectivo rol en cada un dos niveis nos que están presentes.

Ademais, e centrándose especificamente na figura dos servizos de atención á primeira infancia, e máis concretamente no Primeiro Ciclo de Educación Infantil, é preciso indicar que á complexidade normativa previamente analizada que determina o entorno multinivel, débenselle engadir as indicacións propias das leis de educación. Así, a LOGSE recoñece especificamente o rol dos entes locais no seu Art. 11.2 relativo á Educación Infaitl, afirmando que "*Las Administraciones educativas desarrollarán la educación infantil. A tal fin determinarán las condiciones en las que podrán establecerse convenios con las Corporaciones locales, otras Administraciones públicas y entidades privadas, sin fines de lucro"*. A LOE, tamén no seu apartado relativo á Educación Infantil, recolle no Art. 15.1 que:

> As administracións públicas promoverán un incremento progresivo na oferta de prazas públicas no primeiro ciclo. Así mesmo, coordinarán as políticas de cooperación entre e las e con outras entidades para asegurar a oferta educativa neste ciclo. Para tal fin, determinarán as condicións en que se poderán establececr convenios coas corporacións locais, outras administracións e entidades privadas sen fins de lucro. (Art. 15.1 LOE)

Deste xeito, configúrase unha política de benestar marcada polo elemento multinivel en termos normativos, así como pola conxunción dos aspectos sociais e de benestar cos aspectos de carácter educativo para o caso da atención á primeira infancia. Este último elemento afectará non só ó deseño dos propios servizos, senón á determinación do Departamento ou Consellería autonómica e/ou Concellería local competente á hora da súa xestión e impulso.

4.3.5 As experiencias de xestión dos servizos de benestar no ámbito autonómico.

Como se pode comprobar, un dos elementos básicos determinados pola normativa estatal e autonómica de servizos sociais é a presenza dunha contorna multinivel na que actúan, sobre todo, as administracións autonómicas e locais, a partir da cal se pode explicar a fragmentación observada tanto en termos inter-autonómicos como intra-autonómicos debido ó importante peso dos entes locais no referente á prestación efectiva dos servizos de benestar.

Esta realidade multinivel comporta que, dende a óptica estatal, a fragmentación se poida interpretar de xeito *optimista* aludindo á posibilidade da prestación dos servizos atendendo ás particularidades de cada territorio (entendido de xeito autonómico e local); en tanto que dende a óptica autonómica e local, esta fragmentación se explica dun xeito máis *pesimista* aludindo ás dificultades propias das facendas locais para asumir de xeito completo a prestación duns servizos de benestar intensivos en custo e recursos humanos, así como aludindo á escasa presenza de mecanismos autonómicos de planificación e coordinación dos servizos no territorio, de tal xeito que é posible observar a existencia de redes de servizos de benestar (neste caso escolas infantís) de titularidade pública autonómica, de titularidade pública local, de titularidade privada (diferenciando entre as sostidas con recursos públicos ou as completamente privadas), ou de iniciativa social.

Deste xeito, é preciso estudar de xeito comparado varias experiencias salientables relativas ás formas de xestión dos servizos de escolas infantís (0-3 anos) que se dan en

diferentes Comunidades Autónomas, de tal xeito que se poida ter un marco interpretativo á hora de explicar parte das razóns polas que se decide a creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar en Galicia como elemento de xestión e colaboración inter-administrativo.

Neste caso, foron seleccionados os exemplos comparados de Asturias, Cataluña e o País Vasco xa que responden a modelos de cooperación inter-institucional local – autonómico de diferente grao, en tanto que son Comunidades que presentan cifras de alumnos matriculados substancialmente diferentes ó ser as Comunidades catalá e vasca as que presentan taxas de escolaridades históricas máis elevadas no conxunto do Estado, e presentando Asturias unhas cifras crecentes pero dun volume moito máis limitado, como se pode observar no apartado correspondente á evolución das matriculacións.

4.3.5.1 O Plan de Ordenación de las Escuelas de Educación Infantil de Asturias.

O Plan de Ordenación das Escolas de Educación Infantil de Asturias, publicado no Boletín Oficial do Principado nº435 de 10 de maio do 2002[84] é a resposta que o Goberno Autonómico ofrece á situación da Educación Infantil de Primeiro Ciclo (0-3 anos) que, como se puido observar no apartado correspontende, presentaba unhas taxas de matriculación entre as máis baixas do Estado para os primeiros anos do século XXI.

Este Plan é responsabilidade da Consejería de Educación y Cultura que, en colaboración coa de Asuntos Sociales, e cos Entes Locais, desenvolven un "*ambiciosísimo programa, con contenidos básicamente educativos, pero que también influirá desde el punto de vista social en todo el ámbito familiar y especialmente de la mujer, que es la persona que sufre de forma más intensa las cargas familiares. Por tanto, tiene un doble objetivo: educativo y social"* segundo declaraba o Presidente do Principado, Vicente Álvarez Areces, en noticia publicada no diario El País[85].

Neste sentido, o Plan recolle unha dobre influencia xa que, por unha banda, recolle as indicacións da LOGSE no sentido de que a totalidade da Educación Infantil é considerada como unha etapa educativa máis na vida do neno, en tanto que pola outra recolle a amplitude competencial relativa ás políticas de benestar ó incluír ás Consellerías autonómicas competentes na área de ensino, na área de benestar, ademais dos Entes Locais como entes con competencias en políticas sociais segundo se puido observar no apartado precedente da investigación. En todo caso, na normativa fundamental do Plan é posible observar o rol de promotor da Consejería de Educación y Cultura, salientando na política o seu aspecto educativo e, polo tanto, deixando nun segundo lugar ó enfoque de igualdade, conciliación e benestar ó lle outorgar á Consejería de Asuntos Sociales o rol de "*participante"*, e relegando a

[84] Nas eleccións autonómicas do ano 1999 o Partido Socialista Obreiro Español acadara a maioría absoluta do Parlamento Autonómico, con 24 parlamentarios e o 46% dos votos. O Presidente do Goberno do Principado sería Vicente Álvarez Areces.

[85] Noticia publicada no diario El País *"Asturias pone en marcha una red pública de centros de educación infantil de 0 a 3 años"*. 13 de Maio do 2002. Véxase on line en http://elpais.com/diario/2002/05/13/educacion/1021240801_850215.html consultado en setembro 2016.

participación dos Entes Locais ó establecemento das condicións marcadas nos convenios para o desenvolvemento dos servizos en cadansúa localidade.

O Plan nace a raíz dunha dobre determinación do problema público que, no ano 2002 e previos, supón a situación da Educación Infantil de Primeiro Ciclo no Principado de Asturias e que vén determinado pola taxa de cobertura de prazas públicas dun 5%[86], así como pola fragmentación da titularidade da oferta pública na que están presentes: (I) prazas xestionadas pola Consejería de Asuntos Sociales (Goberno Autonómico); (II) prazas xestionadas polos Entes Locais; (III) prazas xestionadas por fundacións financiadas por Ministerios (Goberno do Estado); (IV) pola Consejería de Asuntos Sociais (Goberno Autonómico); (V) por Entes Locais; e (VI) prazas concertadas xestionadas por entidades sociais subvencionadas pola Consejería de Asuntos Sociales (Goberno Autonómico) e polos Entes Locais.

O Plan, ademais de se basear na filosofía da educación infantil como etapa básica para o desenvolvemento persoal e social do neno e de participar dos obxectivos presentes nas políticas de conciliación integrando a igualdade de xéneros co ámbito familiar e coa infancia mediante servizos que melloren a calidade de vida dos nenos e das familias, procura desenvolver unha oferta diversificada de servizos, optimizando os recursos e desenvolvendo proxectos adaptados á realidade territorial na que está presente a dispersión ou o despoboamento, mediante a colaboración das entidades públicas competentes en educación e servizos sociais para desenvolver unha actuación coordinada.

Os obxectivos do Plan, plasmados nun plan de implementación que se inicia no 2002 e chega inicialmente ata o 2005, son os seguintes:

- Contar cunha taxa de cobertura do 33% de oferta pública no 2010.
- Implantación progresiva atendendo a criterios de equidade e eficiencia en función das necesidades obxectivas das familias dos diferentes núcleos de poboación.
- Levar a cabo unha distribución xeográfica prevendo a continuidade co segundo ciclo de Educación Infantil, evitando duplicidades coa oferta privada.
- Fomentando o emprego feminino e servindo como estratexia básica para a mellora das taxas de natalidade e promovendo o desenvolvemento sustentable.

O Plan concibe a creación dunha Rede Pública de Escolas Infantís como xeito de ordenación dos instrumentos normativos, administrativos e financeiros que permitan ordenar e desenvolver "*el progresivo establecimiento de un verdadero servicio público que progresivamente alcance toda la geografía de Asturias"* (Art. 4.1 do Plan). Nesta Rede os principais compoñentes son:

- A **Consejería de Educación y Cultura.** Ten como responsabilidades o desenvolvemento do Plan establecendo: (I) o currículo da educación infantil; (II) a autorización para apertura e funcionamento dos centros; (III) as condicións para os convenios con Entes Locais e outras administracións públicas; (IV) a planificación xeral; (V) a relación entre os equipos dos centros e a coordinación educativa; (VI)a inspección; e (VII) a coordinación xeral. Ademais, tamén é responsabilidade da Consejería a xestión dos recursos e das partidas orzamentarias "*que el Consejo de Gobierno destine a estos fines"* (Art. 4.1 do Plan),

[86] Datos procedentes do Boletín Oficial do Principado nº435 de 10 de maio do 2002

asinando os convenios cos Entes Locais e responsabilizándose, principalmente, da achega económica ós Entes Locais.

- A **Consejería de Asuntos Sociales**. Ten como responsabilidade a participación no Plan, promovendo a orientación e apoio para o desenvolvemento do programa familiar.
- O **Consejo Rector de Educación Infantil.** Composto polos directores xerais competentes no Plan, e unha representación da Federación Asturiana de Concejos coa responsabilidade de: (I) definir a planificación territorial dos centros; (II)proporcionar criterios para os prezos públicos; (III) informar das autorizacións; (IV) propor convenios cos Entes Locais para o financiamento dos centros; (V) impulsar a coordinación; e (VI) avaliar o desenvolvemento do Plan.
- Os **Entes Locais.** Teñen a responsabilidade de participar no Consejo Rector a través da Federación Asturiana de Concejos, así como de asinar os convenios propostos pola Consejería de Educación y Cultura onde asumirán a responsabilidade de: (I) xestionar as escolas infantís; (II) achegar o local, habilitalo e fornecelo do equipamento correspondente; e (III) deseñar un proxecto para a Escola Infantil axustado ó Plan. Ademais, participarán nas comisións mixtas que realizarán o seguimento de cada convenio de xeito individual.

Finalmente, é preciso comentar que no Plan preséntase a evolución orzamentaria, a estimación de prazas creadas anualmente, así como a porcentaxe de cobertura total acumulada no período 2002 – 2005, de tal xeito que sexa medible o avance do propio Plan. Ademais, este vese dotado inicialmente (ano 2002) con 1.8 millóns de euros, en tanto que a achega para o 2005 estímase e máis de 9.1 millóns de euros, pasando dunha oferta de 1.007 prazas a un total de 3.847 prazas, o que suporía roldar unha cobertura do 20% no 2005 para o obxectivo final do 33% no 2010. Neste sentido, o plan de implementación levarase a cabo en tres fases, sendo a primeira delas a correspondente ós convenios cos Entes Locais máis poboados; a segunda fase a correspondente á sinatura dos convenios cos Entes Locais que presenten unha poboación infantil de entre 75 e 300 nenos; en tanto que a última fase comprendería á sinatura de convenios co resto de Entes Locais.

Segundo datos correspondentes a Decembro do 2014, en Asturias existe unha Rede de Escolas Infantís de 0-3 anos que abrangue 38 concellos e máis de 500 educadores que dan servizo a máis de 3.300 nenos e un orzamento de case 8 millóns de euros na anualidade indicada.

Entre os anos 2013 e 2014, o Goberno do Principado[87] realiza unha serie de traballos encamiñados ó deseño dunha Lei do Consorcio para a xestión das Escolas Infantís de Asturias, o que suporía unha modificación substancial dentro do modelo de xestión previo da

[87] Nas eleccións autonómicas do ano 2011 o Partido Socialista Obreiro Español acadou un total de 15 parlamentarios e o 29.9% dos votos, o Foro Asturias acadou un total de 16 parlamentarios co 29.6% dos votos, en tanto que o Partido Popular acadaría 10 parlamentarios e Izquierda Unida 4. Francisco Álvarez Cascos, do Foro Asturias, foi nomeado Presidente en segunda volta por maioría simple ó non se presentar ningún outro candidato á Presidencia no Parlamento. O 30 de xaneiro do 2012, o Presidente de Asturias, Francisco Álvarez Cascos, convoca novas eleccións autonómicas que se levarán a cabo o 25 de marzo do 2012. Nestas eleccións, o Partido Socialista Obreiro Español acada 17 parlamentarios e o 32% dos votos, o Foro de Ciudadanos 12 parlamentarios e o 24.8% dos votos, o Partido Popular 10 parlamentarios e o 21.5% dos votos, Izquierda Unida 5 parlamentarios e o 13.7% dos votos, e Unión Progreso y Democracia 1 parlamentario co 3.75% dos votos. Foi nomeado presidente o representante do PSOE Javier Fernández Fernández co apoio do propio PSOE, de IU e de UPyD.

Rede de Escolas Infantís de Asturias emanada do Plan de Ordenación do 2002. Esta evolución viría determinada, segundo o Goberno Asturiano[88], polas seguintes causas:

- Non se acadaron os obxectivos do Plan de Ordenación, xa que a taxa de cobertura para o ano 2014 sitúase no 15.26%, lonxe do 33% marcado para o ano 2010.
- Existe unha dispersión na xestión das Escolas, xa que cada Concello mantén o seu propio modelo.
- A xestión do persoal responde a un modelo fragmentado con réximes xurídicos, horarios de traballo ou remuneracións diferentes en función do Concello.

A raíz desta detección de problemas, o Goberno do Principado "*considera adecuado la creación de un consorcio, en el que los ayuntamientos tengan representación y que sirva para unificar las distintas cuestiones*[89]*"*, de tal xeito que este Consorcio sexa "*similar al del País Vasco y alejado del que se da en otras comunidades que han apostado por la privatizar el servicio"*[90]. Así, no ano 2014 redáctase o Borrador del Proyecto de Ley del Principado de Asturias del Consorcio para la Gestión de las Escuelas Infantiles de Asturias[91], que é informado favorablemente polo Consejo Escolar del Principado de Asturias o día 29 de outubro do 2014[92]. Este proxecto xera un importante debate político e sindical sobre o asunto no que se alternan opinións favorables (Unión General de Trabajadores[93]), opinións máis matizadas como as de Foro Asturias[94], con opinións claramente contrarias como é o caso, por exemplo, de Podemos[95], Comisións Obreiras[96], ou a Asociación Escuelas Infantiles Públicas 0-3 años Asturias (AEIPA 0-3).

[88] Segundo noticia aparecida o 14 de outubro do 2014. http://www.rtpa.es/asturias:El-consorcio-de-las-escuelas-publicas-de-0-a-3-a%C3%B1os-funcionara-el-proximo-curso_111413289434.html consultado en setembro do 2016.

[89] Declaracións de Ana González, Conselleira de Educación do Principado de Asturias, segundo recolle Europa Press o 14 de outubro do 2014. http://www.europapress.es/asturias/noticia-asturias-quiere-crear-consorcio-gestionar-escuelas-anos-20141014141518.html consultado en setembro do 2016.

[90] Segundo noticia aparecida o 14 de outubro do 2014. http://www.elcomercio.es/asturias/201410/14/nuevo-consorcio-publico-gestionara-20141014142846.html consultado en setembro do 2016.

[91] Publicado en http://www.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/15585/1822896-Borrador_proyecto_de_Ley_Consorcio_para_la_gestion_de_las_Escuelas_Infantiles_de_Asturias_%28Dic.2013%29.pdf

[92] Ditame 180/2014 publicado en http://consejoescolar.educastur.es/files/dictamenes/DICTAMEN%20180.pdf consultado en setembro do 2016.

[93] É importante salientar a variación da opinión do sindicato xa que en tanto o día 14 de outubro reacciona contrariamente ó anuncio da creación do Consorcio, como se pode observar en http://www.lne.es/sociedad-cultura/2014/10/14/ugt-rechaza-consorcio-publico-gestione/1656076.html , esta opinión varía ata afirmar nun comunicado propio a súa postura favorable salientando que o Consorcio é unha figura idónea e que no País Vasco presenta bos resultados. http://fspugtasturias.com/categoria-local/616-el-consorcio-que-gestionara-las-escuelas-infantiles consultados en setembro do 2016.

[94] Foro Asturias ten unha postura ambivalente con respecto ó Consorcio, variando entre o rexeitamento claro (http://www.foroasturias.es/actualidad/4740/pena-gobierno-asturias-debe-responsabilizarse-educacion-primer-ciclo-infantil-igual-hace-demas-ensenanzas-universitarias/) xa que identifica a figura do Consorcio co "*fracaso"* da Consejería; e a aprobación do mesmo incluíndo aspectos como a subrogación do persoal das escolas actuais (http://www.rtpa.es/asturias:-Foro-rechaza-el-consorcio-impulsado-para-gestionar-las-escuelas-de-0-a-3_111415276645.html) consultados en setembro do 2016.

[95] Na reacción de Podemos salientan os conceptos *"burocracia"*, *"ente de gestión con una estructura mastodóntica"* ou *"despilfarro"*, tal e como se pode observar en nota do 6 de novembro do 2014 publicada en http://www.xixonpodemos.info/2014/11/podemos-xixon-exige-la-retirada-del-anteproyecto-de-consorcio-de-escuelas-infantiles/ consultado en setembro do 2016.

[96] A posición de Comisións Obreiras queda reflectida na revista publicada o 1 de decembro do 2014 en http://www.fsc.ccoo.es/webfscasturies/Sectores:Administracion_Local:Actualidad:819301--Revista_Escuelas_Infatiles_de_0_a_3 consultado en setembro do 2016.

O Anteproyecto de Ley para a creación dun Consorcio encargado da xestión das Escolas Infantís asturianas pretende, como así se desprende das declaracións aparecidas nos medios de comunicación de fins do 2013, tomar como referencia ó modelo vasco e avanzar na integración da xestión dos centros, aspecto este que como se puido observar, o Plan do 2002 deixaba en mans dos Concellos. Así, o Consorcio tería as seguintes características básicas:

- É un ente público con personalidade xurídica, tesourería e patrimonio propios, adscrito á Consejería de Educación.
- A finalidade do Consorcio é a xestión integral das Escolas Infantís no ámbito territorial dos concellos que o integren, sen prexuízo da co-existencia nos Concellos consorciados doutros modelos de xestión para Escolas non integradas no devandito Consorcio. O Consorcio so xestionará aqueles centros que sexan traspasados efectivamente nos convenios.
- Adscrición voluntaria dos Concellos mediante a sinatura dun convenio no que figurarán as obrigas das partes, explicitando aquelas relativas ó persoal, ás instalacións e ás achegas económicas.
- As funcións do Consorcio, en virtude dos convenios asinados cos Concellos, serán: (I) o estudo das necesidades relativas á atención educativa e asistencial dos menores de 3 anos nos concellos consorciados, así como a elaboración de plans e proxectos necesarios para responder ás devanditas necesidades; (II) a determinación e execución das obras de adecuación e instalacións precisas para o servizo; (III) a fixación das tarifas ou prezos dos servizos de xeito uniforme en todo o territorio; (IV) o seguimento e control; (V) a coordinación con outras administracións; (VI) a emisión de informes semestrais; (VII) outras relacionadas coas competencias que legalmente lles sexan transferidas.
- A estrutura interna do Consorcio está composta pola Xunta Xeral, o Consello de Administración, a Presidencia e a Dirección Xeral.
    - A Xunta Xeral está composta por un representante do Goberno do Principado que disporá dun número de votos igual ó 50% dos habitantes dos Concellos integrados no Consorcio, e por un representante de cada Concello integrado que disporá dun número de votos igual ó 50% dos habitantes do Concello ó que represente. Esta Xunta aprobará a xestión do Consello de Administración, a ampliación dos membros deste, aproba o orzamento, analiza a situación xeral da xestión e imparte directrices ó Consello de Administración.
    - O Consello de Administración está integrado por sete vogais designados polo Consello de Goberno do Principado, tres vogais representantes dos Concellos integrados a proposta da Federación Asturiana de Concellos; un vogal en representación dos sindicatos de ensino de maior implantación en Asturias; e un último vogal en representación das asociacións de nais e pais. O Consello, de entre os membros representantes do Principado, escollerá ó Presidente do Consorcio. As funcións do Consello céntranse na elaboración do orzamento, na redacción da normativa derivada do Consorcio, o nomeamento do director xeral, a definición da estrutura orgánica e o nomeamento e cesamento do persoal, a aprobación de gastos e autorización de contratos, a aprobación e sinatura dos convenios de integración.
    - A Presidencia representa ó ente, decide o exercicio das accións legais en defensa dos intereses da institución, convoca, preside e fixa a orde do día das reunións do Consello de Administración e da Xunta Xeral, supervisa o funcionamento do

Consorcio, propón nomeamentos e cesamentos da dirección xeral, e ordena pagamentos.
    - A Dirección Xeral dirixe os servizos do Consorcio, xestiona as relacións con outras administracións e actores, dirixe ó persoal, propón a estrutura orgánica e o cadro de persoal, autoriza gastos e representa ó Consorcio cando llo delegue a Presidencia.
    - Ademais, contémplase a creación dunha Comisión Delegada do Consello de Administración que, creada por este, estea composta por entre tres e sete membros (dos que o Goberno do Principado ostentará o 51% dos seus membros) con facultades dependentes da delegación do Consello de Administración.
- O Consorcio financiarase das achegas dos Concellos e do Principado, dos ingresos obtidos pola prestación de servizos, e polas subvencións, doazóns ou outro ingreso de calquera natureza; sendo preciso que os Concellos reflictan nos seus orzamentos os créditos precisos para as achegas ó Consorcio, aínda que a achega do Principado será, cando menos, do 51% do capital total. O vencello do persoal será de natureza laboral, en tanto que aquel que realice funcións de administración xeral pertencerá ós corpos de administración xeral da Administración do Principado. As convocatorias de selección de persoal realizarase, para o persoal directivo, atendendo ós criterios dos estatutos con arranxo á competencia profesional e experiencia na xestión pública ou privada; en tanto que para o resto do persoal as convocatorias serán publicadas no Boletín Oficial do Principado e basearase nos principios de igualdade, mérito e capacidade. No caso de integración dun Concello, o Consorcio sucederá ó Concello na súa relación co persoal laboral que os tivera contratado previamente.

Con este deseño institucional, o Consorcio asumiría a xestión dos centros que, en virtude do Plan do 2002, era responsabilidade dos Entes Locais. Esta xestión dos centros inclúe como elemento básico a xestión do seu persoal e o proceso de selección do mesmo, de tal xeito que homologaría tanto os procesos como as condicións laborais en toda a Rede de Escolas.

Así, o modelo definido no Plan do 2002 contaría coas seguintes características básicas:

- Fragmentación na xestión dos centros, xa que esta é responsabilidade dos Entes Locais.
- Co-responsabilidade autonómica voluntaria no financiamento do servizo, xa que o Goberno do Principado faría efectivo o seu compromiso nos orzamentos anuais en función da situación conxuntural e atendendo ó Plan de Implementación.
- Limitada participación municipal na planificación da Rede ó estaren presentes os Entes Locais unicamente no Consejo Rector a través da Federación Asturiana de Concejos.
- Impulso autonómico na proposta de cobertura dos servizos e de novos servizos marcada polo Plan de Implementación.
- Aposta pola creación dunha rede de provisión pública.

En tanto que o modelo do Anteproyecto de Ley do Consorcio estaría caracterizado por:

- Centralización na xestión dos centros, que pasaría a ser responsabilidade do Consorcio, incluíndo a dotación das infraestruturas.
- Co-responsabilidade autonómica obrigatoria no financiamento do servizo, xa que por Lei o Goberno do Principado debe facer efectivo o seu compromiso anual de achegar o 51% do orzamento do Consorcio.

- Increméntase a participación municipal nos diferentes órganos do Consorcio, aínda que sempre en minoría con respecto á participación do Principado.
- Impulso local na proposta de cobertura dos servizos e de novos servizos a definir nos Convenios.

As críticas presentes no proceso de tramitación do Anteproyecto de Ley polos diferentes actores políticos e sindicais caracterízanse, nunha breve análise, por se centraren na posibilidade de que o Consorcio se converta nunha entidade *mastodóntica* central que provoque ineficiencias na xestión dos recursos públicos, así como na posibilidade de que o Consorcio abra a porta á privatización das Escolas.

Neste sentido, a posición de diferentes actores críticos co Consorcio explicita a vontade da integración da Rede na Consejería de Educación, de tal xeito que se produza unha integración real dos cadros de persoal das diferentes Escolas na Consejería, en tanto que a evolución cara ó Consorcio suporía pasar da dependencia da relación laboral do municipio á dependencia laboral do Consorcio como ente adscrito á Consejería o que supón que a posibilidade de disolución do Consorcio "*conllevará la extinción de la relación laboral del personal a su servicio, sin perjuicio de que la ley de la extinción del consorcio atribuya a los concejos la continuación de la prestación del servicio, en cuyo caso estos sucederán al consorcio en su relación con el personal laboral"* (Art. 20.2 do Anteproxecto). Así, actores como Comisiones Obreras alude á situación de "*desamparo e inseguridad laboral total"*[97] dos traballadores das Escolas Infantís que comportaría a creación e integración no Consorcio, vieiro este afastado do camiño proposto polo sindicato de integración efectiva na Consejería.

Como se pode observar, as reaccións críticas céntranse en aspectos relacionados coa xestión de recursos humanos, alén das preocupacións relativas á posibilidade de privatizacións, da valoración da experiencia no sector privado para a cobertura das prazas de persoal directivo, ou do sobredimensionamento dos servizos de xestión interna do ente, de tal xeito que se pode observar a ausencia na crítica de elementos como o cuestionamento do rol dos Entes Locais na toma de decisións ou a estimación do rendemento institucional[98] en función do deseño organizativo en base ás experiencias comparadas. Con todo, finalmente, o Anteproxecto non foi presentado no Parlamento[99].

[97] Véxase nota de CC.OO en http://www.fsc.ccoo.es/webfscasturies/Sectores:Administracion_Local:Actualidad:819301--Revista_Escuelas_Infatiles_de_0_a_3 consultado en setembro do 2016.

[98] Neste caso, asúmese o concepto de rendemento institucional ou *institutional performance* presente en Subirats e Gallego (2002)

[99] O Anteproxecto foi validado polo Consejo Escolar do Principado de Asturias en sesión celebrada o 29 de outubro do 2014, e as eleccións autonómicas foron convocadas o 30 de marzo do 2015 para a súa celebración o 24 de maio do mesmo ano. O resultado das mesmas daría nun Parlamento autonómico substancialmente diferente da anterior lexislatura que apoiaría, en terceira votación, a Javier Fernández (PSOE) como Presidente en minoría grazas á abstención de Podemos e Ciudadanos.

4.3.5.2 O caso de Cataluña e as Escoles Bressol[100].

Tal e como se puido observar no apartado correspondente á análise cuantitativo das políticas de atención á primeira infancia en España, a Comunidade Autónoma de Cataluña é o territorio, conxuntamente co País Vasco, que amosa as taxas de matriculación de alumnado 0-2 anos máis salientables e constantes ó longo do período histórico analizado (cursos 1999-2000 a 2014-15), superando en toda a serie o 20% de matriculación (o que supón, por exemplo, duplicar as taxas de Madrid ou por multiplicar por 21 as de Andalucía nos primeiros anos da serie), ata chegar ó curso 2014-2015 cunha taxa superior ó 35%. Ademais, a evolución crecente destas taxas dáse dun xeito paralelo á evolución da matriculación en centros de titularidade pública, que pasan do 36% ó 63% ó longo da serie, aspecto este que amosa unha das características propias dos servizos de atención á primeira infancia ó longo do período analizado, que é a súa inclusión na axenda das políticas públicas e a súa expansión como rede de titularidade pública.

Esta incorporación xeneralizada das políticas de benestar, e sobre todo da atención á primeira infancia, na axenda política é recollida en Cataluña polo Conselleiro de Ensino, Xavier Hernández que se compromete publicamente no ano 1.999 á creación de 30.000 prazas de *escoles bressol*[101], aínda que en período electoral e sen aclarar a titularidade público/privada ou autonómica/local das mesmas.

Estes compromisos, en certa medida, derivan da presión que a Federación de Asociacións de Nais e Pais de Alumnos de Cataluña (FAPAC) realiza dende o ano 1997 (con campañas como a recollida de sinaturas e instancias de familias que ficaran sen prazas en escolas públicas), e son recollidos de novo pola propia FAPAC que no 2002 presenta unha Iniciativa Lexislativa Popular no Parlamento Autonómico, de xeito conxunto con outros movementos asociativos como a Federació de Moviments de Renovaci´Pedagògica, a Confederació d´Associacions de Veïns de Catalunya, a Unió de Consumidors de Catalunya, a Associació d´Estudiants Progressistes, a Associació de Joves Estudiants de Catalunya, o Sindicat d´Estudiants, a USTEC ou Comisións Obreiras e UXT, para a creación de 30.000 prazas en escolas infantís públicas[102]e que, segundo varias fontes, serve de base para a evolución dende a Lei 18/2003 de Apoio ás Familias, á Lei 5/2004 de *creació de llars d´infants de qualitat*[103].

[100] Tómase a denominación *Escola Bressol* como sinónimo de Escola Infantil de 0-3 anos, seguindo https://ca.wikipedia.org/wiki/Llar_d'infants a pesar de que literalmente sería preciso traducila como Escola – Berce. Este servizo tamén pode se pode atopar identificado como *Llar d´infants*, en tanto que os *Espais Familiars de Petita Infància* son un modelo diferente e alternativo.Web consultada en setembro do 2016.

[101] Declaracións recollidas, por exemplo, en http://www.vilaweb.cat/www/elpunt/noticia?p_idcmp=1794818 ou http://elpais.com/diario/1999/05/20/catalunya/927162450_850215.html consultado en setembro do 2016.

[102] No documento que a continuación se relaciona, Joan Jordi Rossell (representante da Comisión promotora da lei de creación de Llars d´infants de qualitat) expresa perfectamente a evolución da ILP http://www.raco.cat/index.php/ActivitatParlamentaria/article/viewFile/72340/82594 consultado en setembro do 2016.

[103] A evolución do enfoque presente na 18/2003 á 5/2004, así como o feito de ter en conta a ILP, debe entenderse tendo en conta os resultados electorais das eleccións autonómicas celebradas o 16 de novembro do 2003 nas que Convergencia i Unió obtería o 30.9% dos votos e 46 parlamentarios, o Partido Socialista de Cataluña o 31.16% e 42 parlamentarios, Esquerra Republicana de Cataluña o 16.4% dos votos e 23 parlamentarios, o Partido Popular o 11.8% e 15 parlamentarios e ICV-EUiA o 7% dos votos e 9 parlamentarios. Foi investido como Presidente da Generalitat Pasqual Maragall, co apoio de ERC e de ICV-EUiA, o que supuxo a fin do período de gobernación de CiU dende o inicio da autonomía.

A evolución lexislativa da política de servizos á primeira infancia (primeiro ciclo da educación infantil 0-3 anos) na primeira década do século XXI en Cataluña vén determinada pola lei 18/2003 de apoio ás familias[104], independentemente de que, como xa foi indicado, as taxas que presentaba a comunidade autónoma ó longo deste período foran unha referencia para o conxunto das autonomías do Estado. Esta lei inclúe, entre diferentes medidas relativas ó apoio á familia, no seu Art. 33 a "*promoción de plazas de educación infantil de primer ciclo, ayudas por servicios escolares y serviciso complementarios"*, recoñecendo non só o valor do primeiro ciclo da educación infantil no eido educativo e no eido relacionado co benestar familiar, senón que se recoñece tamén o deber do goberno autonómico de "*promover la dotación de plazas de educación infantil en convenio con otras administraciones"*, así como aqueles servizos complementarios como comedor escolar ou servizo de transporte que sexan básicos á hora de contemplar un deseño integral da política, incidindo sobre todo no relativo á aplicación diferencial destas medidas no mundo rural (Art. 37).

A lei 18/2003 de apoio ás familias ten na 5/2004 de de *creació de llars d´infants de qualitat*[105] o desenvolvemento preciso para o mencionado Art. 33 relativo á promoción de prazas de educación infantil do primeiro ciclo, aínda que é preciso ter en conta que esta última lei é aprobada por un Parlamento cunha configuración diferente á do ano 2003 e, como foi indicado, a súa base procede da ILP presentada no ano 2002 por FAPAC. Así, segundo Blasco (2015) a 5/2004 recupera o compromiso da creación das 30.000 prazas de titularidade pública no período 2004-2008 aínda que facendo fincapé no aspecto compensatorio das *escolas bressol*, e chegando incluso a establecer ratios de escolarización pública para a poboación de 0-3 anos en función do volume poboacional dos concellos.

No tocante á xestión institucional deste proceso de expansión dos servizos de benestar relacionados coa educación infantil, pódese salientar que se prevé unha xestión descentralizada do mesmo xa que, segundo Blasco (2015):

> …la Generalitat estimulava la creació i el manteniment de les places per mitjà de dues subvencions, una per construir i una altra per cobrir una part dels costos de funcionament de les escoles bressol, però eren les administracions locals les que havien d'impulsar la construcció de les escoles bressol i fer-se càrrec de la provisió del servei (Blasco, 2015:7).

Tamén é preciso salientar que o sistema de subvencións mediante concorrencia competitiva para o financiamento das escolas infantís operou nos anos 2005 e 2006, pasando a partir do ano 2007 a un sistema de convenios entre o Departament d´Ensenyament e os Entes Locais.

Neste sentido, e en base a un sistema de co-financiamento por terzos (Generalitat, Ente Local e familias), o deseño inicial para o mapa das *escoles bressol* ideado pola Lei 5/2004 supoñía que o goberno autonómico achegaría 5.000€ por cada praza de titularidade pública nova e 1.800€ anuais para contribuír nos gastos dos centros, en tanto que os Concellos se terían que facer cargo do resto do investimento.

A pesar das previsións, o número de nenos matriculados no curso 2008 non chegaba ó incremento dos 30 mil previstos, incrementándose nun total de 21.347 alumnos, polo que a

[104] BOE nº189 de venres 8 de agosto do 2003.
[105] Desenvolvida polo Decreto 282/2006 de 4 de xullo polo que se regulan o primeiro ciclo da educación infantil e os requisitos dos centros, publicado no Diario Oficial da Generalitat de Cataluña nº4670 de 6 de xullo do 2006.

implementación da Lei ampliouse ata o ano 2012, ano no que se acadaron un total de 11.585 alumnos máis, o que comportaba superar os obxectivos iniciais de creación de prazas públicas.

Segundo datos procedentes dos Círculos de Comparación Municipais da Deputación de Barcelona para os anos 2007 - 2010[106], o financiamento das Escolas Infantís da Provincia de Barcelona distribuíase de tal xeito que, no 2010, o 33% era asumido polas familias, o 31.4% era asumido polas achegas doutras institucións, e o 35.6% era a correspondente parte de financiamento municipal. Esta distribución mantense estable na serie 2007-2010, aínda que a achega autonómica diminúe 3 puntos, en tanto que a achega local enxoita a redución autonómica. Ademais, é posible indicar que o gasto corrente por alumno ascende a 5.484€ para o mencionado ano 2010, cifra esta semellante á do ano 2007, en tanto que o gasto corrente por hora de apertura anual ascendería a un total de 244€, correspondendo o 74.5% do total do gasto corrente a gasto en persoal.

En termos absolutos, os alumnos das *escolas bressol* públicas incrementáronse dende os máis de 21 mil no curso 2002-2003 ós máis de 53 mil para o curso 2012-2013, existindo en Cataluña neste curso 2012-13 un total de 880 escolas infantís municipais en 530 concellos con convenio co Departamento de Educación, cifra á que se chega dende as 378 escolas do ano 2002-2003 segundo datos de UNICEF e da Deputación de Barcelona. Ademais destas cifras, referidas todas elas a centros de titularidade pública, no curso 2012-2013 máis de 31 mil alumnos estaban escolarizados en centros privados, polo que en total o número de nenos de 0-3 anos escolarizados ascendía a 84.244.

Na Lei 5/2004 establécese como elementos básicos:

- O **Departamento de Educación da Generalitat de Cataluña**, que impulsará o desenvolvemento da Rede de Escolas Infantís de titularidade pública de Cataluña, elaborará o mapa de garderías de Cataluña, garantirá a calidade e os requisitos mínimos dos centros, e dotará as partidas orzamentarias previstas para facer fronte ás disposicións da Lei.
- Os **Entes Locais** coordinaranse coa Generalitat para impulsar o desenvolvemento da rede, colaborarán coa Generalitat á hora da elaboración do mapa de garderías e, por medio dos convenios correspondentes, impulsar a construción das escolas, cofinancialas e xestionar a provisión do servizo, segundo Blasco (2015).

Como se pode observar, tanto de xeito previo á Lei 5/2004 e á súa precedente a 18/2003, como de xeito posterior, o deseño institucional da política de benestar catalá relacionada coa prestación de servizos locais de *escoles bressol* ten a consideración de política educativa (de feito, ó igual ca no caso asturiano, é significativo que o Departamento da Generalitat con competencias sobre esta política sexa o de *Ensenyament*), en tanto que os actores administrativos que actúan na mesma redúcense ó propio Departamento de Educación e ós Entes Locais, sen existir outro tipo de administracións intermedias de carácter instrumental que coordinen a xestión das iniciativas.

[106] Ferramenta de indubidable valor comparativo relativa ós servizos locais dispoñible en http://www.diba.cat/es/c/document_library/get_file?uuid=f85698f6-a42e-4efd-8ade-c87ddde33615&groupId=446869 consultado en setembro do 2016.

Neste sentido, Medir Tejado (2015:163-164) afirma que o incremento do servizo educativo público relativo ás *escoles bressol* tivo lugar mediante un proceso de municipalización educativa de traspaso de funcións e estruturas institucionais ós Entes Locais. Así, "*la inmensa mayoría de las localidades de más de 500 habitantes dedicaban parte de sus recursos a prestar servicios a los que legalmente no estaban obligados"*, amosando o autor datos oficiais que indican que dos 593 concellos maiores de 500 habitantes analizados no ano 2011 pola Fundació Carles Pi i Sunyer, 503 prestaban o servizo de *escoles bressol*, o que supón case o 85% do total, polo que os Entes Locais catalás "*se han convertido en una pieza importante del Estado del bienestar en Catalunya y que, además, las políticas educativas tienen un peso muy importante en esta función de bienestar social"*.

Esta ampla posición municipal relativa á prestación de servizos de benestar ó longo dos anos noventa e do período anterior e posterior á aprobación da Lei 5/2004 vén determinada, segundo Medir Tejado (2015) por un sumatorio de factores entre os que salientan a presión cidadá e a presenza da cláusula xeral de competencia que permitía xustificar a asunción de funcións polos municipios alén dos mínimos requisitos legais[107]. Ademais, entre outros factores tamén está presente o fomento desta asunción por parte da administración autonómica xa que a induce de xeito directo mediante as liñas de axudas e a promoción de políticas concretas ás que os Concellos escollen acollerse.

Esta promoción e fomento lévase a cabo, maioritariamente, por medio da figura dos convenios, a pesar de que como foi comentado, no período entre os anos 2005-2006 opera un sistema de dobre subvención en concorrencia competitiva polo que os Entes Locais poden acceder a financiamento para a construción de *escoles bressol* e para o seu mantemento.

Con todo, a figura máis utilizada dende finais dos noventa ata o 2011 son os convenios[108] asinados entre os Entes Locais e o Departamento de Ensino da Generalitat de Cataluña, que se caracterizan por: (I) a existencia dun acordo de vontades que xera efectos xurídicos entre os suxeitos que conveñen, efectos procedentes de ámbalas dúas partes; (II) no convenio cada parte asume a obriga de dar ou facer, pero a causa da achega non é a prestación ou promesa de cousa ou servizo, senón a consecución dunha finalidade común; (III) a finalidade do convenio deberá ser o interese público; e (IV) un convenio non é un contrato administrativo ou un mandato dunha entidade pública que controle a outra, e que supoña a non existencia dun libre acordo de vontades.

[107] Segundo Medir Tejado (2015), coa entrada en vigor da Lei 27/2013 de racionalización e sustentabilidade da Administración Local foi derrogado o Art.28 da Lei 7/1985 denominado *cláusula xeral de competencia*, que establecía a posibilidade dos gobernos locais de prestar actividades municipais complementarias ás doutras Administracións e, en particular, as relativas á educación, cultura, promoción da muller, vivenda, sanidade e protección ambiental. O autor recomenda valorar o alcance da mutación competencial sufrida polos gobernos locais mediante a consulta de Font e Llovet, Tomás, Galán Galán, Alfredo "La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?". *Anuario de Gobierno Local 2013.* Madrid.

[108] Medir Tejado (2015) cita a Pascual García (2012) ó afirmar que os convenios entre administracións públicas deben reunir, cando menos, algúns dos seguintes elementos esenciais: (I) a existencia dun libre acordo de vontades que xere efectos xurídicos atribuíbles ós asinantes do acordo, polo que debe ter carácter voluntario e base negociatoria; (II) a estipulación, en termos de igualdade das partes; (III) a preservación dun comportamento funcional baseado na lealdade institucional, o que comporta o respecto das competencias respectivas, a colaboración e facilitar a información salientable e a previsión de mecanismos axeitados para o cumprimento do principio de coordinación (art. 103.1 CE) asegurando a participación dos poderes públicos e das administracións implicados nos procesos de decisión; (III) coherencia na actuación das administracións; e (IV) o sometemento na orde xurisdicional contencioso-administrativa dos conflitos xurídicos que se formulen.

Mediante esta conceptualización do convenio exclúese a utilización da *potestas* dun determinado nivel de goberno para impoñer a súa visión dun problema público, polo que segundo Medir Tejado (2015), limítase a fricción institucional[109] e mellora a prestación dos servizos xa que:

> …la gobernanza multinivel y la descentralización política son excelentes puntos de partida para la generalización de estos instrumentos: convergencias de intereses, problemas estructurales similares, búsqueda de soluciones comunes… de acuerdo con los antecedentes señalados, se puede afirmar que tienen base negocial, se generan en términos de igualdad y se rigen por las normas reguladoras de las competencias respectivas Medir Tejado (2015:169 e ss.).

Medir Tejado (2015:176) afirma que o número de convenios asinados entre o Departamento de Ensino da administración autonómica catalá e os concellos ascende a un total 6.082 efectivamente en vigor entre os anos 1999 e 2010, dos cales o 97% é asinado baixo a tipoloxía de actividades relacionadas coa prestación dun servizo público ou para o exercicio de actividades de interese común. Estes convenios teñen as seguintes finalidades: (I) o 48% destínanse ó soporte/axuda/mellora da estrutura educativa existente nos municipios (ampliacións en garderías, cesións de terreos, realización de obras de mellora); (II) o 34% destínase á creación de condicións para a mellora educativa local (formación do profesorado, colaboracións con programas autonómicos…); e (III) o 16% destínase á creación de novas estruturas de prestación do servizo educativo (creación de garderías, escolas de música, danza ou arte, escolas de formación de adultos…). Isto supón máis do 98% do total dos convenios, o que comporta, para o autor "*la estructura agregada parece confirmar que la relación entre ambos niveles de gobierno se fundamenta en la prestación de ayuda y soporte desde el centro político, más que en una clara voluntad de dotar a los gobiernos locales de estructuras educativas estables"*.

Ademais, pódese sinalar que dos convenios en vigor, un total de 3.910 comportan gasto para a Generalitat (salientando os gastos relativos ó soporte á estrutura educativa e á creación de condicións para a mellora educativa), en tanto que 3.505 convenios comportan gasto para os Entes Locais (salientando os gastos relativos ó soporte á estrutura educativa, á creación de estruturas para a prestación do servizo educativo, e á creación de condicións para a mellora educativa). Neste sentido, pódese observar unha estrutura colaborativa dos dous niveis da administración, pero na que os entes locais financian maioritariamente a creación da estrutura educativa, elemento este que compromete de xeito moi importante os orzamentos municipais.

109 Para Medir Tejado (2015:169) "La fricción institucional se conceptualiza a partir de tener en cuenta los costos de transacción y de proceso político asociados con la toma de las decisiones en un nivel político determinado, así como el número de individuos y actores colectivos cuyo acuerdo se requiere para la toma de la misma. Así, la fricción institucional aumenta a medida que el número de individuos o actores colectivos cuyo acuerdo se requiere, y el nivel gubernativo de aprobación necesario, también lo hacen. En este sentido, a diferencia de lo que sucede con los demás instrumentos de colaboración en términos de igualdad, que presentan un proceso de creación altamente *f*ormalizado y condicionado por apremios formales, materiales y temporales, en los convenios de colaboración no hay factores que tensionen el proceso decisional. Por lo tanto, son instrumentos relativamente sencillos y cómodos para las administraciones públicas cuando se trata de formalizar una decisión política. Si bien el concepto de fricción institucional se ha utilizado de forma preferente en los estudios de agenda política, representa bien la idea de que el convenio es un instrumento de política pública extremadamente dúctil. Así, una de las grandes ventajas de los convenios, frente a otras formas de colaboración, radica en la práctica ausencia de constreñimientos formales: el hecho de que sobre la formación del consenso político y su mantenimiento a lo largo de la negociación entre las administraciones no existan constricciones jurídicas relevantes puede explicar su proliferación. Sobre el papel, las entidades gozan de una libertad absoluta para acelerar o ralentizar el proceso en función de lo que resulte más adecuado. Como es obvio, el resultado final siempre dependerá de la mayor o menor capacidad de los actores para establecer las bases de la concertación y sus resultados operativos".

Así, dun total de 969 convenios asinados relativos á creación de estrutura educativa, 690 foron asinados para a creación de garderías, aspecto este que confirma que "*la principal política educativa que se ha municipalizado en los años de estudio ha sido la de las guarderías municipales"*(Medir Tejado, 2015:176).

O modelo de creación de servizos locais de escolas infantís en Cataluña amosa un importante rol do goberno autónomo cara ó financiamento (ben por completo, ben no relativo á xestión cotiá dos centros) das devanditas escolas, de xeito directo, sen existir institucións intermedias que organicen as relacións entre as demandas locais e o apoio autonómico xa que estas se plasman nos convenios nos que as dúas administracións se relacionan, marcan as finalidades e as correspondentes achegas.

Esta visión equilibrada dos convenios non oculta a evidencia de que se os entes locais acoden masivamente á sinatura dos mesmos, é pola súa insuficiencia financeira para facer fronte a uns servizos demandados pola poboación, de tal xeito que a dependencia do goberno autonómico figura presente tanto á hora de encarar a construción das infraestruturas, como á hora do seu mantemento e xestión diaria.

Este modelo de xestión da política é denominado por Medir Tejado (2015) como de carácter "*circular"* xa que:

> …para obtener nuevos equipamientos educativos generalmente se firma un convenio que generará posteriormente la necesidad de ayuda financiera; y, además, dominado por el poder de gasto y decisión de la Generalitat. (Medir Tejado, 2015:181).

Neste contexto, ou:

> …círculo de dependencia, siempre son los gobiernos locales los mayores perdedores: deben decidir o no sobre la sostenibilidad de los servicios y rendir cuentas de su decisión ante sus vecinos, sin tener toda la capacidad e instrumentos de respuesta. Su decisión está, en buena parte, condicionada por su relación con otro nivel de gobierno. Así, los ciudadanos pueden castigar directamente al gobierno local sin percibir claramente las responsabilidades de los distintos niveles participantes en las decisiones políticas que se les presentan (Medir Tejado, 2015:181).

O modelo baseado nos convenios comporta unha asimetría na autonomía das dúas administracións, respondendo directamente o incremento dos investimentos nas localidades non á autonomía local e á súa capacidade de decisións sobre as políticas públicas a implementar, senón á autonomía e capacidade do goberno autonómico. Neste caso, créase unha dependencia financeira, ó igual có sistema baseado nas subvencións, que responde á xa comentada preocupación de Vilà (1999) recollida en Gallego, Gomà e Subirats (2003) que afirman que:

> …se está convirtiendo en un instrumento a través del cual los poderes públicos transforman los derechos de los ciudadanos en una simple oferta contingente y discreccional, ya que las administraciones públicas pueden establecer y modificar los criterios y requisitos o incluso suprimir las subvenciones, sin que asistan a los beneficiarios posibles derechos adquiridos (Gallego, Gomà e Subirats, 2003:167)

O deseño institucional da política pública presente tanto no modelo propio da Lei 5/2004 como nos intres previos responde ás seguintes características:

- Fragmentación na xestión dos centros, ó ser esta responsabilidade dos Entes Locais e, polo tanto, poderán existir diferentes réximes tanto, por exemplo, de contratación ou remuneración de persoal, como de tarificación de cara ás familias.
- Co-responsabilidade autonómica no financiamento do servizo, xa que o Departamento de Ensino da Generalitat fixará anualmente nos seus orzamentos as partidas correspondentes ós convenios e, polo tanto, asumirá a maior parte do impulso financeiro da política pública nos Entes Locais.
- Dependencia dos Entes Locais do aliñamento entre as políticas públicas propias e as autonómicas de cara á se dotaren de recursos financeiros para o seu sostemento xa que, de non existir este aliñamento, o impulso da política local será insuficiente.

O modelo catalán amosa unha elevada dependencia local dos recursos autonómicos que, ó seren transferidos vía convenio ou subvención, comporta un risco de anulación da autonomía local e, nos casos máis extremos, da presenza de elementos de relación clientelar que, como xa foi apuntado con anterioridade, limiten os criterios de equidade no reparto do apoio financeiro.

Con todo, este modelo, que precisa unhas condicións subxacentes de respecto institucional e de confianza entre as administracións autonómica e local de cara a amosar rendementos axeitados, supuxo ó longo da súa vixencia as maiores ratios de escolaridade de nenos de 0-2 anos así como unhas porcentaxes crecentes ata chegar case ó 60% da titularidade da oferta pública. Neste sentido, o modelo catalán supuxo a posibilidade de cubrir as necesidades das familias dun xeito comparativamente superior ó do conxunto das comunidades autónomas do Estado, de tal xeito que a pesar dos riscos de asimetría presentes nas relacións bilaterais propias dos convenios, o rendemento institucional do modelo fica comprobado ó observa-los datos oficiais.

4.3.5.3 O País Vasco e o Consorcio Haurreskolak.

Ó igual co acontecido en Cataluña, o País Vasco ten as maiores e máis sostidas taxas de matriculación en educación infantil (0-2 anos) do Estado, partindo dunha taxa do 20% para o curso 1999-2000 e chegando a superar o 52% para o curso 2014-2015. Estes datos sitúan á Comunidade Autónoma do País Vasco como a autonomía que amosa os mellores datos de matriculación do Estado.

A distribución da matriculación segundo a titularidade do centro é un elemento a ter en conta no modelo vasco, xa que se ben a evolución xeral deste indicador nas comunidades autónomas amosa unha tendencia crecente da matriculación en centros públicos, o que amosaría a intensidade das políticas públicas levadas a cabo na primeira década do século XXI no relativo á atención á infancia, o caso vasco é singular xa que se pode observar unha caída de máis de quince puntos na porcentaxe de alumnos matriculados en centros públicos. Este feito é compartido con comunidades como Valencia (que cae cinco puntos), Extremadura (que cae case oito puntos), Madrid (que cae máis de vinte puntos), Murcia (que cae once puntos),ou Navarra (que cae dezaseis puntos dende o inicio da contabilidade). Con todo, esta evolución non ten unha correlación directa cunha menor intensidade da política pública nos

territorios comentados, senón que é preciso ter en conta que a creación de prazas polo sector privado ou social supera á creación de prazas de titularidade pública, de tal xeito que o peso porcentual público diminúe a pesar do crecemento da súa oferta.

O punto de partida da política de atención á primeira infancia no País Vasco na primeira década do século XXI é o I Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias con Hijos e Hijas[110], aprobado no Consello de Goberno o 3 de xullo do 2001, co obxectivo de dar resposta á necesidade de abordar de xeito coordinado políticas de natalidade e de conciliación da vida familiar e laboral. Entre as razóns para a elaboración do Plan sitúanse os resultados da enquisa realizada polo Goberno Vasco no ano 2000 sobre as actitudes da poboación sobre a problemática relacionada coa descendencia na familia[111], que amosa que o 68% da poboación indica que a razón para non ter o número desexado de fillos/as é o económico, sinalando especificamente a dificultade de conciliación da vida familiar e laboral.

Atendendo á percepción da cidadanía amosada na devandita enquisa, o Plan pretende ser unha ferramenta que sexa quen de resolver os seguintes problemas: (I) Remover os obstáculos de orde económica e socio-laboral que impiden ás familias ter os fillos que libremente decidan; (II) establecer medidas de apoio como mellora de accesibilidade ós bens e servizos por parte de familias con fillos ou con especial necesidade; (III) avanzar na mellora de políticas de transporte, vivenda, accesibilidade ó comercio e á diversidade de servizos; e (IV) potenciar e ofrecer instrumentos de apoio ás principais funcións familiares dende unha perspectiva de asesoramento e desenvolvemento comunitario.

Os servizos de atención á infancia insírense dentro das medidas de servizos de apoio ás familias, deseñando unha estratexia de ampliación territorial e de cobertura do treito 0-2 anos co obxectivo a longo prazo de ampliar o grao de cobertura ata chegar ó 100% da demanda potencial. Neste sentido, as medidas deseñadas teñen como obxectivo (I) a consolidación e incremento da rede existente ata chegar en catro anos a un 40% de cobertura da demanda potencial do treito 5 meses – 1 ano, a un 40% de cobertura da demanda potencial do treito 1 - 2 anos, e a un 100% da cobertura da demanda potencial do treito 2 – 3 anos; (II) desenvolver unha rede de garderías infantís supervisadas en zonas rurais e concellos pequenos que garanta as mesmas coberturas ca nos concellos grandes; (III) incrementar a flexibilidade dos horarios ata chegar ás 12 horas seguidas en función das necesidades existentes co obxectivo da existencia, cando menos dun centro con horarios flexibles en cada núcleo determinado de poboación; (IV) a definición do carácter educativo-asistencial da educación infantil, sendo responsable a área de Educación do Goberno Vasco do treito 2 – 3 anos, e co-responsabilizándose Educación e Asuntos Sociais do treito 0 – 2 anos; e (V) no tocante ó financiamento o Goberno Vasco financiará ata o 60% do custo das prazas independentemente da titularidade nos treitos 0 - 2 anos, o 100% do custo das prazas de 2 – 3 anos en centros públicos, e o 60% do custo das prazas de 2 – 3 anos en centros non públicos, en tanto que o

[110] Na actualidade este Plan vai pola súa terceira edición.

[111] Enquisa realizada a raíz da aprobación o 5 de maio do 2000 no Parlamento Vasco dunha proposición de lei na que se solicitaba que o Goberno remitira ó Parlamento un informe no que, entre outras cousas, se analizara *"la situación de las familias con hijos e hijas en la Comunidad Autónoma del País Vasco y la atención que se les presta por los poderes públicos"* ou "*las posibilidades de actuación de dichos poderes públicos para mejorar el sistema de protección de las familias con hijos e hijas, independientemente de su composición, y acercarlo a los estándares de la Unión Europea".* Pódese observar o texto completo da proposición non de lei en http://www.legebiltzarra.eus/sm_abopvc/DDW?W=boc_clave=%270611020102242000052900764 4%27 consultado en setembro do 2016.

resto do financiamento corresponderá ás cotas das familias, á política de bolsas ou ó apoio de entidades privadas.

Como consecuencia do Plan e das medidas deseñadas no mesmo, o Departamento de Educación, o Departamento Vivenda e Asuntos Sociais, o Departamento de Emprego e o Departamento de Agricultura[112] publican o 31 de decembro do 2002 no Boletín Oficial do País Vasco o decreto 297/2002[113] polo que se regulan as Escolas Infantís para nenos/as de 0-3 anos durante os cursos 2002-03 e 2003-04. Este decreto, ademais, responde á proposición non de lei presentada a finais do 2001 no Parlamento Vasco e aprobada o 8 de febreiro do 2002, pola que se instaba ó Goberno a facerse cargo do primeiro ciclo da Educación Infantil por medio do Departamento de Educación en colaboración con outros departamentos e institucións[114]. O Decreto ordena as finalidades da atención educativa e asistencial de 0-3 anos, así como establece as condicións de calidade do servizo mediante os requirimentos para a apertura e funcionamento dos centros, e é de aplicación ós centros de tódalas titularidades.

Ademais dos requisitos de calidade indicados, o Decreto recolle nas Disposicións Adicionais a elaboración do Mapa das Escolas Infantís no que se dará prioridade ás zonas de menor nivel socio-económico, potenciarase a creación de Escolas Infantís de titularidade pública ampliando progresivamente o número de escolas con especial atención ás zonas rurais nas que non exista oferta de servizo, e consolidarase a actual oferta en función do Mapa a deseñar.

Como se pode observar, as prioridades son a consolidación e ampliación da oferta, para o cal se recolle a posibilidade de que a Administración Educativa estableza convenios coas Corporacións Locais que crearan Escolas Infantís previamente ó Decreto "*sin perjuicio de futuras actuaciones, incluidas las fórmulas consorciales, en orden a la ampliación de la oferta pública que el Gobierno Vasco desarrollará en colaboración con el resto de Instituciones Vascas"* (punto primeiro da Disposición Adicional Segunda do Decreto 297/2002). Nestes convenios coas Corporacións Locais incluiranse as contías de financiamento por un importe global máximo, tendo vixencia dun curso escolar e baseándose no financiamento por cada praza ocupada e prevendo, así mesmo, a posibilidade de que as Escolas de titularidade privada sexan beneficiarios das convocatorias de axudas económicas correspondentes convocadas tamén con carácter anual. É dicir, a estratexia de consolidación e fomento céntrase na dotación de financiamento ás Escolas privadas por medio de convocatorias de axudas e, no caso das Escolas Públicas, por medio de convenios cos Entes Locais, abrindo a porta a fórmulas consorciais.

O Decreto do 2002 dá o primeiro paso para crear un modelo consorcial de xestión das Escolas Infantís de titularidade pública, neste caso dos Entes Locais, coa finalidade de consolidar a oferta e ampliala mediante o apoio financeiro do Goberno Vasco ós devanditos

[112] Lembremos que o I Plan denomínase interinstitucional e que no seu contido saliéntanse conceptos como a énfase na coordinación interna e a súa natureza interdepartamental.

[113] O contido do Decreto fíxase definitivamente polo 215/2004 publicado no BOPV de venres 19 de novembro do 2004.

[114] Proposición non de Lei presentada o 9 de novembro do 2001 e publicada en BOPV nº20 de 16 de novembro do 2001 pola que o Parlamento insta ó Goberno a "*que el Departamento de Educación se haga cargo de la Educación Infantil 0-3 años; a que para ello se diseñe un mapa escolar de Educación Infantil (...); a la creación de un único modelo profesional en las mismas condiciones de los profesionales del Departamento de Educación".* Publicada en http://www.legebiltzarra.eus/sm_abopvc/DDW?W=boc_clave=%270711020100402001111600119 6%27 consultado en setembro do 2016.

Entes Locais. Esta posibilidade consorcial plásmase no *Protocolo entre el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco y Euskadiko Udalen Elkartea – Asociación de Municipios Vascos (EUDEL), sobre Escuelas Infantiles* asinado o 21 de Novembro do 2003 entre a Conselleira de Educación e o Presidente de EUDEL, dando lugar á creación oficial do Consorcio Haurreskolak para a xestión das Escolas Infantís[115].

Deste xeito, constituíase oficialmente o 24 de setembro do 2003 o Consorcio Haurreskolak como parte do sector público da Comunidade Autónoma, sendo un ente inicialmente conformado pola Comunidade Autónoma de Euskadi e trinta e un Concellos. As finalidades do Consorcio, marcadas no Art. 6 dos seus Estatutos, veñen determinadas pola misión primordial da xestión das Escolas Infantís e a atención asistencial e educativa ós menores de 3 anos no ámbito territorial dos concellos que o integran ó obxecto de: (I) promover o desenvolvemento integral dos nenos en colaboración coas familias; (II) promover unha educación preventiva e compensadora de desigualdades; (III) favorecer as condicións que garantan o bilingüismo; (IV) prestar un servizo asistencial ás familias para garantir a conciliación da vida familiar e laboral; e (V) posibilitar o acceso ó servizo educativo e asistencial de calidade á poboación das zonas rurais.

Para o desenvolvemento das súas finalidades, no Art. 7 dos Estatutos recoñécese que o Consorcio realizará a prestación do servizo de xestión integral das Escolas Infantís nos concellos consorciados, sen prexuízo da co-existencia de Escolas Infantís de xestión municipal ou gobernamental, asumindo o Art. 9 que a xestión e prestación dos servizos encomendados será levada a cabo directamente polo Consorcio. Ademais, entre as competencias do Consorcio figuran: (I) o estudo das necesidades dos menores de 3 anos nos concellos consorciados, e a elaboración de plans e proxectos para satisfacer as devanditas necesidades; (II) a determinación ou execución das obras de adecuación e instalacións precisas para a prestación do servizo; (III) a determinación das tarifas ou prezos polos servizos; (IV) o seguimento e control dos centros; (V) a coordinación e colaboración con outras administracións nas tarefas relacionadas coa xestión das Escolas; así como aquelas competencias transferidas legalmente ou a prestación de servizos análogos ás fins do Consorcio sempre que os entes consorciados o acorden expresamente.

O vencello dos Entes Locais co Consorcio levarase a cabo mediante a sinatura do convenio de colaboración, aspecto para o cal EUDEL e o Departamento de Educación se comprometen na Cláusula 3 do Protocolo sobre Escolas Infantís a realizar un plan de integración voluntario para que os Concellos se adhiran, especificando os equipamentos que integrarían o convenio e que serían xestionados polo Consorcio, o réxime de retribucións do persoal, os nenos matriculados e o persoal do servizo, e o réxime de cotas. Ademais, esta cláusula recolle taxativamente que "*En el caso que no pudiera materializarse dicho plan de integración, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación y EUDEL promoverán la celebración de convenios con los Ayuntamientos afectados, que incorporen un nivel de financiación análogo al establecido para los Ayuntamientos consorciados u otros sistemas de colaboración del Departamento en la financiación de dichas Escuelas",* de tal

[115] Para dar lugar ó devandito Protocolo, houbo previamente negociacións entre EUDEL e o Departamento de Educación do Goberno Vasco para a definición dos Convenios municipais, que foron autorizados polo Consello de Goberno do Goberno Vasco o 8 de abril do 2003, así como a aprobación o 29 de xullo do 2003 por parte do Consello de Goberno, previa negociación con EUDEL, o convenio definitivo de constitución do Consorcio e os seus Estatutos. O Protocolo pódese consultar en www.eudel.eus/es/archivos/documento/680/categoria/556 consultado en setembro do 2016.

xeito que a colaboración entre o Goberno Autónomo e os Entes Locais fica establecida de xeito independente á integración municipal no Consorcio.

A estrutura interna do Consorcio está composta pola Asamblea Xeral, o Comité Directivo, o Xerente, o Presidente e o Vicepresidente.

- A Asemblea Xeral (Art. 11 dos Estatutos) é a representación de tódalas entidades consorciadas na que os Concellos contarán con votos en función da súa poboación[116], en tanto que o Goberno Vasco estará representado por sete representantes que terán un número de votos "*igual al número de votos que ostenten la suma de los representantes municipales multiplicado por dos, de manera que de la totalidad de votos existente en la Asamblea General, las dos terceras partes correspoderán siempre a los representantes del Gobierno Vasco, y el tercio restante a las demás entidades consorciadas"*. Ademais, na representación do Goberno Vasco existirá representación do Departamento de Educación (4 representantes), do Departamento de Vivenda e Asuntos Sociais (1 representante), contando tamén coas figuras do Presidente e do Vicepresidente do Consorcio.
  A Asamblea ten as funcións da aprobación do orzamento, a modificación dos Estatutos, a disolución do Consorcio, a modificación ou revisión dos plans de investimento, alén da delegación das atribucións nos restantes órganos e calquera outra función atribuída de xeito expreso nos Estatutos.
- O Comité Directivo (Art. 13 dos Estatutos) está conformado polo Presidente, Vicepresidente e oito membros escollidos de entre os representantes dos entes consorciados. Destes oito membros, catro serán nomeados a proposta do Departamento de Educación, un a proposta do Departamento de Servizos Sociais, e tres a proposta dos concellos consorciados. Os representantes do Goberno Vasco terán un número de votos estruturado do mesmo xeito ca no esquema da Asemblea Xeral, de tal xeito que "*de la totalidad de votos existente en el Comité Directivo, las dos terceras partes corresponderán siempre a los representantes del Gobierno Vasco, y el tercio restante a las demás entidades consorciadas"*.
  De entre as numerosas funcións do Comité directivo (Art. 18 dos Estatutos), salientan as relacionadas coa elaboración, aprobación, desenvolvemento e execución das directrices, plans e programas de actuación relacionados coa finalidade do Consorcio; o establecemento das condicións de incorporación e a aprobación da entrada dos novos concellos; a elaboración de propostas para a modificación dos Estatutos; o desenvolvemento da xestión económica conforme ós orzamentos; ou a aprobación da organización xeral dos servizos e a estrutura do cadro de persoal.
- O Presidente do Consorcio, que tamén o será da Asemblea, será o Conselleiro/a de Educación, e terá competencias relacionadas coa representación do ente, coa convocatoria e presidencia dos órganos colexiados, ou co nomeamento e cesamento do xerente e do persoal de confianza ou asesoramento especial.

[116] Art. 11 dos Estatutos. Os concellos de menos de 10.000 habitantes contarán cun voto; os concellos de entre 10.001 e 25.000 habitantes contarán con 2 votos; os concellos de entre 25.001 e 100.000 habitantes contarán con 3 votos; e os concellos de máis de 100.000 habitantes contarán con 4 votos.

- O Vicepresidente será nomeado a proposta do Conselleiro/a de Agricultura, Pesca e Alimentación[117] e terá as mesmas competencias có Presidente no caso de vacante, ausencia ou enfermidade deste último.
- O Xerente é designado polo Presidente do Consorcio "*entre profesionales de adecuada cualificación"* (Art. 16 dos Estatutos) e, entre as súas numerosas funcións salientan as relacionadas coa xefatura dos servizos, coa execución dos orzamentos e a disposición de gastos e a execución dos acordos relacionados co axeitado funcionamento do ente.

O Consorcio finánciase mediante (I) as achegas do Goberno Vasco; (II) as rendas e produtos do patrimonio do Consorcio; (III) mediante as subvencións, auxilios ou legados das entidades supranacionais, do Estado, da Comunidade Autónoma, dos Entes Locais ou de calquera Ente público ou privado; (IV) mediante os rendementos derivados da prestación do servizo (prezos públicos); e (V) mediante os rendementos de servizos e explotacións e calquera outro ingreso que se poida obter legalmente. Neste punto é de especial transcendencia o abono das achegas de Goberno Vasco e Entes Locais, que serán determinados pola Asemblea Xeral e que terán consideración de pagamentos obrigatorios e preferentes. Ademais, no Art. 30 dos Estatutos afírmase que o Consorcio fixará as tarifas, cotas ou prezos correspondentes ás familias polos servizos que, en todo caso, deberán "*ser uniformes en todo el ámbito geográfico de los municipios consorciados"*.

Finalmente, e con referencia ó persoal, o Consorcio seleccionará persoal propio mediante convocatorias públicas que será vencellado á institución con atendendo á lexislación laboral.

Como se pode comprobar, dentro do modelo do Consorcio, os elementos básicos son os seguintes:

- O **Departamento de Educación do Goberno Vasco**, que asume o impulso global e orzamentario da política de extensión dos servizos relacionados coas escolas infantís mediante aspectos tan salientables como o control institucional do Consorcio ou as achegas financeiras ó mesmo.
- O **Consorcio Haurreskolak**, cuxos equipos técnicos centralizan a xestión das escolas infantís en todo o territorio e que seguen o mapa de investimentos á hora de proxectar obras para cubrir novos servizos.
- **EUDEL** que, como Asociación de municipios, impulsou a creación do Consorcio e co-deseñou os convenios de incorporación dos diferentes concellos ó mesmo, así como colaborou co Goberno Vasco á hora de proceder á posta en funcionamento do propio Consorcio. EUDEL "*informará y aglutinará"* (Cláusula 1ª do Protocolo entre o Departamento de Educación, Universidades e Investigación do Goberno Vasco e EUDEL sobre Escolas Infantís) o posicionamento conxunto dos concellos sobre as materias competencia do Consocio e forma parte da Comisión de Seguimento paritaria (seis membros en total, tres correspondentes ó Goberno Vasco e tres correspondentes a EUDEL) que ten o obxectivo de facilitar a comunicación e a colaboración para levar a cabo accións que favorezan a prestación do servizo.

[117] Lémbrese a especial importancia do feito interdepartamental, así como a énfase na expansión da Rede polas zonas rurais, materia esta na que se debe colaborar co Departamento de Agricultura, Pesca e Alimentación como competente en Desenvolvemento Rural.

- Os **Entes Locais** que, asesorados por EUDEL, asinan os correspondentes Convenios de integración, asumen as súas obrigas financeiras con respecto ós custos dos servizos e participan na arquitectura institucional do Consorcio. Ademais, en relación a cada un dos centros, os Entes Locais participan nas comisións de seguimento que analizan a actividade dos centros, polo que o seu papel na prestación cotiá dos servizos é salientable.

A evolución do Consorcio Haurreskolak dende a súa creación ata os últimos datos oficiais consultados correspondentes a marzo do 2014[118] parte dende os 31 concellos inicialmente consorciados para a súa creación no 2003, ata os 176 concellos, contando con 228 Escolas Infantís xestionadas e 8.111 prazas para nenos de 0-3 anos, en tanto que para setembro do 2014 se tiña pensado acadar as 8.200 prazas[119] e a matrícula de 5.500 nenos. A importancia do crecemento das prazas e matrículas achegadas polo Consorcio á rede vasca enténdese ó estudar a evolución presente na seguinte táboa:

Táboa 15: Evolución da matrícula no treito 0-2 por redes en Euskadi. 2005 - 2012.

Rede	Anualidades dos cursos.							
	2005-06		2007-08		2009-10		2011-12	
	Matrícula	% cobertura	Matrícula	% cobertura	Matrícula	% cobertura	Matrícula	% cobertura
Pública	3.605	10.9%	5.427	16.1%	6.138	17.4%	7.116	20.4%
Privada	4.888	14.8%	5.715	17%	6.537	18.1%	6.390	18.7%
Total	8.493	25.8%	11.178	33.1%	12.495	35.5%	13.506	39.1%

Fonte: La educación en Euskadi 2010 – 2012. Consejo Escolar de Euskadi

Así, como se pode observar, os datos do Consejo Escolar de Euskadi relativos á evolución da matrícula e cobertura dende o 2005 ó 2012 amosan un incremento total de case catorce puntos na cobertura, pasando dos máis de once mil alumnos de 0-2 anos matriculados no 2005 ós máis de trece mil do 2012. Este incremento da matriculación vén determinado sobre todo, pola práctica duplicación do peso da oferta pública, xa que se pasa de máis de tres mil seiscentos nenos matriculados no 2005 ós máis de sete mil cen do ano 2012, dos cales unha parte moi salientable (lémbrese a cifra de máis de cinco mil nenos estimados para o ano 2014) corresponde ó Consorcio Haurreskolak que, segundo o Consejo Escolar de Euskadi, é o responsable da case totalidade do incremento da oferta da rede pública.

Neste sentido, é salientable a referencia ó consorcio dentro dos documentos do Consejo Escolar[120] indicando "*el Consejo Escolar de Euskadi reconoce el esfuerzo realizado por el consorcio Haurreskolak en los primeros niveles de la educación infantil, tanto por parte de la Administración educativa como de los ayuntamientos vascos, y solicita que se intensifique dicho esfuerzo para ampliar las tasas de atención en las zonas donde dicha cobertura es más*

[118] *El primer ciclo de la Educación Infantil en Euskadi. Estudio y valoración de los centros del Consorcio Haurreskolak* realizado nos anos 2014 e 2015 polo Departamento de Educación do Goberno Vasco. Publicado on line en http://www.haurreskolak.eus/adj_noticias2/377.pdf e http://www.isei-ivei.net/cast/pub/haurreskolak/ejecutivo_haurreskolak_cas.pdf consultado en setembro do 2016.

[119] Datos reflectidos nas memorias indicadas, que son referenciados a http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/01/22/paisvasco/1390395917_373210.html consultado en setembro do 2016.

[120] "*La Educación en Euskadi. Informe 2008-2010"* do Consejo Escolar de Euskadi. P. 86. Publicado on line en http://www.consejoescolardeeuskadi.hezkuntza.net/c/document_library/get_file?uuid=fb3ba321-d91c-410b-b5bf-b52e4079eee4&groupId=17937 consultado en setembro do 2016.

baja" (Consejo Escolar, 2012:86), solicitude esta reiterada dende o Informe correspondente ó período 2006 – 2008[121].

Segundo a Defensoría del Pueblo del País Vasco, na súa recomendación emitida o 31 de marzo do 2004 sobre o financiamento das escolas infantís e a necesidade dunha maior homoxeneización das cotas correspondentes ás familias[122], indica que as fórmulas de financiamento para os servizo de atención á infancia 0-3 anos son: (I) a convocatorias para a formalización de convenios de colaboración coas corporacións locais, onde para o curso 2003-04 e 2004-05 se prevía o financiamento por parte do Goberno Vasco de ata un 50% do treito 0-2 anos e do 80% do treito 2-3 anos; (II) a fórmula consorcial mediante a que os convenios de colaboración asinados entre o Consorcio Haurreskolak e os Entes Locais (un total de 72 ata a data de realización do informe da Defensoría del Pueblo) supoñían un reparto das cargas relativas á xestión das Escolas do 60% para o Goberno Vasco, o 10% para os Concellos, e o 30% para as familias; (III) as convocatorias de axudas para as Escolas Infantís privadas nas que, co obxectivo de financiar ata o 60% do custo das prazas, no curso 2003 – 04 se establecía o financiamento de ata o 40% do treito 0-2 anos e o 48% do treito 2-3 anos; e (IV) as subvencións ás familias en función de treitos calculados en relación ó numero de membros e á renda anual da familia[123].

Estes sistemas de financiamento son considerados, en termos xerais, como insuficientes pola Defensoría del Pueblo xa que, por exemplo, as axudas ás familias debido á súa configuración á marxe das cotas abonadas en concepto de servizos de educación infantil, "*no pueden ser consideradas positivas como un instrumento corrector de diferencias existentes con respecto a las cuotas abonadas por las familias"* (Ararteko, 2004:549)[124]. En relación ó financiamento das prazas de titularidade pública a Defensoría constata a heteroxeneidade presente nas Escolas en función do seu titular coa excepción do Consorcio Haurreskolak que dispón dun sistema de prezos fixos que toman como única referencia as horas de asistencia, aínda que é constatable que ningunha oferta pública camiñe cara á gratuidade do servizo. Ademais, a Defensoría indica como problema a fragmentación da oferta pública xa que, no 2004, conviven a oferta municipal, a consorcial e a propia do Goberno Vasco, fragmentación esta "*cuya consecuencia inmediata y más notoria es la de la diferencia de cuotas, sin que al mismo tiempo se conozcan unos mínimos de coordinación que permitan ordenar el acceso a estos servicios con la finalidade última de procurar una auténtica igualdad de oportunidades"* (Ararteko, 2004:553)[125].

---

[121] *"La Educación en Euskadi. Informe 2006 – 2008"* do Consejo Escolar de Euskadi. Publicado on line en http://www.consejoescolardeeuskadi.hezkuntza.net/c/document_library/get_file?uuid=6ae43bfc-adeb-415c-ae80-2f6e7231ec25&groupId=17937 consultado en setembro do 2016.

[122] Publicado on line en http://www.ararteko.net/contenedor.jsp?codMenuPN=1&title=Haur+eskolak+finantzatzea+eta+kuotak+gehiago+homogeneizatu+beharra&contenido=1761&layout=contenedor.jsp&tipo=5&codMenu=43&codMenuSN=14&seccion=s_fdoc_d4_v8.jsp&nivel=1400&language=es consultado en setembro do 2016.

[123] Sistema de financiamento reflectido na Orde de 23 de decembro de 2003, do Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, pola que convoca e regula a concesión de subvencións ás familias con nenos e nenas menores de tres anos e para a consolidación da rede de centros de atención á infancia para menores de tres anos. Publicada no BOPV de 31 de decembre do 2003.

[124] Ararteko, Informe sobre "*la financiación de las escuelas infantiles y la necesidad de una mayor hoomgeneización de las cuotas"*

[125] Ararteko, Informe sobre "*la financiación de las escuelas infantiles y la necesidad de una mayor hoomgeneización de las cuotas"*

A combinación entre as recomendacións de maior homoxeneidade nos prezos dos servizos de titularidade pública e a expansión dos devanditos servizos mediante o Consorcio dan na evolución positiva do mesmo mediante o incremento do número de concellos adheridos, pasando dos 31 iniciais, ós 72 no 2004, ata os 176 no 2014. Este incremento nos concellos e, polo tanto, nos servizos, tendo en conta o sistema de financiamento xa comentado, comporta un incremento constante nos orzamentos do Consorcio, que nos últimos anos pasan dos 34 millóns de euros no 2008, ós 38 millóns no 2010, ós 56.6 nos 2012 e 2013, 57.6 no 2014, 54.3 no 2015 e 53 millóns de euros para o 2016[126]. Sobre estas cifras de orzamento global da institución, no ano 2014 o 83% (47.8 millóns de €) foron adicados a gastos de persoal, acadándose porcentaxes relativas ó gasto en persoal de máis do 88% no ano 2013 ou do 95% no ano 2012 para máis de mil trescentos profesionais que prestaban servizo na Rede.

Neste sentido, é preciso facer referencia ás valoracións[127] que as familias realizan sobre o servizo das Haurreskolas, acadando porcentaxes de valoración boa/moi boa de máis do 98% nos anos 2013 e 2014, anualidades nos que máis do 75% das familias enquisadas respondían *moi boa* con relación ó grao de satisfacción xeral co servizo recibido na Escola, e superando o 98% as respostas positivas con respecto á se recomendarían a Escola.

Co deseño institucional iniciado coa creación do Consorcio Haurreskolak, o País Vasco consolida a súa oferta e amplía a propia da titularidade pública, limitando os efectos da fragmentación e da introdución de diferenzas dentro das Escolas de titularidade pública como así o determina a Defensoría del Pueblo. O novo modelo consorcial responde ás seguintes características:

- Elimínase a fragmentación na xestión cos centros relativa ós prezos e achegas das familias e á xestión do persoal ó ficar esta unificada baixo o mesmo convenio colectivo[128].
- Existe unha responsabilidade autonómica obrigatoria no financiamento do servizo xa que, se ben non está fixada por lei, a práctica dos convenios asinados polo Consorcio para a integración dos Entes Locais indica que o Goberno Vasco financia o 60% das prazas, correspondéndolles o 10% ós Concellos. Ademais, ó ser o Consorcio o que xestiona os centros, o Consorcio é o ente contratador do persoal e, polo tanto, o que debe asumir unha partida de gasto que, como se puido comprobar, comporta entre o 85% e o 95% do total do orzamento da institución. É dicir, o servizo non fica exposto ás variacións unilaterais das partidas adicadas a subvencións autonómicas, senón que o gasto de persoal do Consorcio é financiado por medio de achegas basicamente autonómicas que, atendendo ós Estatutos, teñen a consideración de pagamentos obrigatorios e de carácter preferente.
- O modelo de xestión, e sobre todo o deseño institucional do Consorcio presente nos Estatutos, comporta un aliñamento dos Entes Locais coas políticas do Goberno Autonómico non só con respecto ó modelo educativo a seguir polos centros, senón con respecto ó impulso á hora de responder ás necesidades de novos centros xa que esta resposta dependerá directamente do Mapa de Escolas Infantís. Ademais, o Consorcio ten

[126] Información oficial dos orzamentos publicada en http://www.ogasun.ejgv.euskadi.eus/r51-ejecoce/es/contenidos/informacion/ejecucion_presupuesto_haurresk/es_def/index.shtml consultado en agosto 2017.
[127] Datos extraídos de *El primer ciclo de la Educación Infantil en Euskadi. Estudio y valoración de los centros del Consorcio Haurreskolak* realizado no ano 2015 polo Departamento de Educación do Goberno Vasco. Publicado on line en http://www.haurreskolak.eus/adj_noticias2/377.pdf consultado en setembro 2016.
[128] Véxase http://zaharra.steilas.eus/dok/CAV/0-3/HITZARMENA_g_08-09.pdf consultado en setembro 2016.

entre as súas funcións a da determinación tanto das necesidades dos concellos como a execución de obras, aspecto polo cal os Entes Locais vén limitada a súa iniciativa con respecto ó servizo.

O modelo do Consorcio Haurreskolak é o tomado tanto polo Principado de Asturias, como se puido observar en apartados precedentes. Este modelo comporta a *cesión* da capacidade de impulso (tanto á hora de definir novas necesidades, como á hora de definir os modelos educativo-asistenciais para o servizo) dos Entes Locais ó Consorcio a cambio dunha suficiencia financeira que asegura o servizo. Ademais, non é posible obviar o feito de que o traslado dos custos da xestión (sobre todo no relativo ós Concellos de menor tamaño) é un elemento a ter en conta á hora de valorar o modelo consorcial xa que o apoio administrativo que achegan os servizos centrais do ente minimiza (cando non elimina) boa parte das tarefas de xestión ordinaria administrativa do servizo e, polo tanto, a necesidade de que as áreas de xestión interna dos municipios teñan de adicar recursos a estas tarefas.

En todo caso, é preciso indicar que a devandita *cesión* sempre fica supeditada ó convenio de integración asinado polo Concello, tendo en conta que se prevé a presenza municipal en órganos como son, por exemplo, a comisión de seguimento[129]. Nesta comisión está presente un representante da Haurreskola, un representante do equipo educativo, un representante do Concello, e un representante das familias, e ten a función de supervisar, analizar e valorar a actividade xeral do centro, salientando particularmente as de: (I) a participación na elaboración e aprobación do proxecto educativo; (II) a análise do funcionamento xeral e situación económica do centro; (III) a achega de propostas para a mellora do réxime interno; (IV) a coordinación da información ás familias; (V) a proposta para que o centro estableza novas relacións coa contorna; (VI) ou a participación na elaboración do calendario do centro. Con todo, a presenza dun representante do Concello na comisión ou no órgano colexiado de referencia non supón a participación efectiva do mesmo nas funcións aquí expostas, de tal xeito que para que o Concello se vexa integrado no funcionamento cotiá do centro é preciso unha responsabilidade ou competencias técnicas por parte do representante municipal das que dependerá directamente unha participación real ou unha mera representación oficial nos órganos colexiados, comportando este feito uns custos (en termos de tempo, de dispoñibilidade, de accesibilidade…) que non tódolos representantes municipais poden asumir.

Ademais, é preciso indicar que con respecto ós actores de carácter político presentes tanto a nivel local como nivel autonómico, o Consorcio Haurreskolak non é obxecto dunha controversia política que cuestione a súa existencia en termos institucionais. Así, o Consorcio nace no ano 2003 baixo o impulso do Departamento de Educación do Goberno Vasco ocupado por un representante de Eusko Alkartasuna (opción política que compartiría responsabilidades de Goberno xunto con EAJ-PNV na VII lexislatura do Parlamento Autonómico e que garantiría a presidencia de Juan José Ibarretxe) e de EUDEL (cuxa presidencia ocupa no período de concepción do Consorcio Karmelo Sáinz de la Mata, alcalde de Leioa e representante do EAJ-PNV).

Como se pode comprobar nas noticias presentes nos medios de comunicación dos anos 2002-2003, a preocupación dos Entes Locais representados por EUDEL sobre o

[129] Órgano colexiado que leva a cabo o seguimento da actividade da Harreskola. Máis información en http://www.haurreskolak.eus/adj_documentos_informacion/451.pdf consultado en setembro do 2016.

financiamento das Escolas Infantís é un elemento que se incorpora á axenda política[130] cuestionando o modelo previo de financiamento baseado na complementariedade entre os fondos propios dos concellos e a convocatoria de subvencións por parte do Goberno Vasco e das Deputacións Forais. Así, dende unha posición municipalista[131], tamén compartida polo seu sucesor no cargo (Jokin Bildarratz, nos anos 2007 – 2011, como Alcalde de Tolosa, pertencente ó EAJ-PNV), EUDEL no ano 2002 colabora co Goberno Vasco na procura de solucións ó financiamento dos servizos mediante a creación de consorcios para a xestión, polo que neste sentido as posturas do Departamento de Ensino do Goberno autonómico e as de EUDEL son complementarias.

Con respecto á posición do Partido Socialista de Euskadi, esta débese analizar en termos multinivel, en función das realidades municipais e, por outra banda, asumindo diferenzas entre o período no que ostentaron a Presidencia do Goberno Vasco (2009-2012) e os restantes períodos nos que formaron parte da oposición parlamentaria. Neste sentido, se ben en termos autonómicos é posible identificar en documentos internos do PSE[132] unha postura moderadamente crítica con respecto ó Consorcio salientando "*En vez de abrir la Escuela Pública al 0-3, ha externalizado* (o Goberno Vasco) *el servicio a través del Consorcio de Haurreskolak, un servicio caro y más asistencial que educativo"*, aspecto este que determina unha posición do PSE baseado na integración do 0-3 de xeito completo na estrutura do Departamento de Educación do Goberno e, polo tanto, asumindo plenamente a súa función educativa e defendendo a "*Ampliación de la oferta pública 0-3. Una plaza educativa para quien la demande"* baixo o "*respeto al pluralismo, a la diversidad cultural, a las 2 lenguas oficiales"*; tamén é posible indicar que os Entes Locais con alcaldía do PSE mantiveron posturas heteroxéneas con respecto ó Consorcio, de tal xeito que se dá a integración, como acontece co caso de Donostia-San Sebastián[133], pasando de posturas críticas matizadas a posturas de defensa do mesmo[134], en tanto que tamén se dá unha postura máis crítica coa institución, como acontece no caso de Barakaldo[135] .

Caso semellante en relación á heteroxeneidade das posturas acontece co Partido Popular, que ten en Vitoria a súa alcaldía máis senlleira e que se integra no Consorcio en novembro do

[130] Véxase, por exemplo, http://elpais.com/diario/2002/07/02/paisvasco/1025638811_850215.html coa recomendación de EUDEL ós Entes Locais de non abriren máis Escolas Infantís. Nova de xullo do 2000 consultada en setembro do 2016..

[131] Como se pode comprobar na reelección de Sáinz de la Mata no ano 2003 recollida en http://elpais.com/diario/2003/09/20/paisvasco/1064086804_850215.html consultado en setembro do 2016.

[132] Véxase o Plan de Traballo da Secretaría do PSE do ano 2006 en http://www.socialistasvascos.com/upload/archivo_plntbrjo06.pdf consultado en setembro do 2016.

[133] Concello insignia do municipalismo socialista no País Vasco presidido por Odón Elorza no 2010, ano da sinatura do convenio de adhesión ó Consorcio. Como se pode comprobar, a adhesión efectuouse coincidindo coa Presidencia do Goberno Vasco de Paxti López (PSE-EE), e supón un incremento substancial na oferta pública, tal e como se podía observar nas novas dos medios de comunicación http://www.diariovasco.com/v/20100803/san-sebastian/donostia-incrementara-plazas-para-20100803.html consultado en setembro do 2016..

[134] Tal e como se pode observar no ano 2012 na propia Donosti - San Sebastián segundo se pode observar na seguinte noticia sobre a moción ó Pleno presentada conxuntamente con EAJ-PNV http://www.socialistasdonostiarras.es/fichanodo.php?queidioma=1&quetipo=1&quenodo=679 consultado en setembro do 2016.

[135] Barakaldo únese ó Consorcio no ano 2016 http://www.deia.com/2016/01/07/bizkaia/margen-izquierda-encartaciones/kbus-llegara-a-los-barrios-mas-alejados-del-centro-del-municipio-barakaldo-se-adhiere-al-consorcio-de-haurreskolak-para-abrir-la-de-gurutzeta con alcaldía do PNV despois de numerosas iniciativas de achegamento protagonizadas polos representantes de EAJ-PNV no Pleno municipal ás que se opoñían os representantes de PSE e PP http://barakaldodigital.blogspot.com.es/2007/12/el-ayuntamiento-rechaza-con-los-votos.html consultados en setembro do 2016.

ano 2003[136], en tanto que en concellos como o de Barakaldo sostén unha postura contraria á integración[137]. A nivel autonómico, a postura do Partido Popular vén determinada non tanto pola existencia do Consorcio como ente de colaboración inter-administrativo, senón polo aspecto lingüístico, de tal xeito que diferentes documentos propios do Partido Popular asumen como negativo o modelo lingüístico das Haurreskolas propoñendo *"la educación trilingüe en las Escuelas Infantiles del Consorcio Haurreskolak, en lugar del actual modelo monolingüe, únicamente en euskera"*[138] e integrando esta visión parte do documento asinado entre os representantes do Partido Popular e do PSE "*Bases para el cambio democrático al servicio de la sociedad vasca"* como consecuencia dos resultados das eleccións autonómicas do 1 de marzo do 2009. Este documento asume como un elemento básico dentro da política de educación a variación do modelo lingüístico[139] baixo a filosofía da "*libertad lingüística"* o "*bilingüismo integrador"* ou a *"libertad de enseñanza"*[140] . É dicir, o aspecto lingüístico é un elemento básico para a determinación da posición autonómica do Partido Popular para co Consorcio.

Deste xeito, é posible observar como elementos alleos ó deseño e rendemento dunha institución ideada como ente de colaboración de carácter multinivel, son utilizados para realizar unha valoración *a priori* da mesma (caso da política de recursos humanos ou dos posibles custos da área de xestión interna no Consorcio inicialmente proposto no Principado de Asturias), ou unha valoración dunha parte do seu traballo técnico cos alumnos (caso da aplicación nas Haurreskolas da lexislación vixente en política lingüística no País Vasco); de tal xeito que outros elementos que poderían ser inherentes ó debate sobre o modelo de xestión (caso da arquitectura institucional interna do ente, ou do rol dos municipios á hora de impulsar a creación de novos servizos locais) fican relegados na axenda e non teñen un rol salientable con respecto á fixación das posturas dos actores, cando menos nos casos inicialmente abordados.

[136] Tal e como se pode comprobar na publicación mensual oficial do Concello de Vitoria, coa reportaxe adicada ás Escolas Infantís en http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/40/97/4097.pdf

[137] Reitérase a nova http://barakaldodigital.blogspot.com.es/2007/12/el-ayuntamiento-rechaza-con-los-votos.html xa que é significativa con respecto á posición municipal do Partido Popular consultado en setembro do 2016.

[138] Programa de Goberno do Partido Popular presentado ás Eleccións Autonómicas do 2012 dispoñible en https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjK0POxlonNAhWHOBoKHX8XAg0QFggbMAA&url=http%3A%2F%2Fcanales.diariovasco.com%2Fdocumentos%2Fpp-programa.doc&usg=AFQjCNHsRaIh9apP_iRmSRk6RkX9zYUl_A consultado en setembro do 2016.

[139] Na ligazón pódese observar unha descrición neutra do modelo lingüístico presente no ensino do País Vasco froito do decreto 183/1983 polo que se regula o uso das linguas oficiais no ensino non universitario no País Vasco, e que contén datos sobre as porcentaxes de elección sobre os diferentes modelos https://es.wikipedia.org/wiki/Euskera_en_el_sistema_educativo consultado en setembro do 2016.

[140] Segundo se pode observar no apartado adicado a Educación do documento "*Bases para el cambio democrático al servicio de la sociedad vasca"* dispoñible en http://www.socialistasvascos.com/upload/archivo-Bases-para-el-Cambio-Democrtico-al-Servicio-de-la-Sociedad-Vasca-Euskal-Gizatearen-Zerbitzurako-Aldaketa-Demokratikoaren-Oinarriak-49d34264cbc0e.pdf consultado en setembro do 2016.

4.4 A NOVA XESTIÓN PÚBLICA E A GOBERNANZA NAS POLÍTICAS DE SERVIZOS ÁS PERSOAS.

Ó longo do presente apartado analizouse o rol dos Gobernos Locais na prestación de servizos relacionados co benestar, conceptualizados estes baixo a denominación de *servizos ás persoas* (Brugué e Gomà, 1998), facendo especial fincapé na realidade competencial do Estado español que comporta a necesidade dun artellamento en termos multinivel no que colaboren Comunidades Autónomas e Entes Locais co obxectivo de proceder á xestión da oferta pública dos mesmos. Neste sentido, tal e como foi comentado, as ferramentas de colaboración multinivel sitúanse en torno ás transferencias económicas (convocatorias de liñas de subvencións ou sinatura de convenios) ou á creación de consorcios que integren a Entes Locais e a Comunidades Autónomas para o financiamento e xestión íntegra do proceso de servución.

O proceso polo cal os Gobernos Locais desenvolven estruturas organizativas encamiñadas á prestación dos servizos ás persoas iniciado nos anos 90 nunha época de reestruturación do Estado do Benestar non é alleo ó propio proceso de reforma que o sector público sofre dende os anos 70, de tal xeito que é posible afirmar que a creación e desenvolvemento das estruturas e departamentos encargados dos servizos ás persoas enmárcase dentro da evolución dos paradigmas de actuación da administración pública que pasan da interpretación tradicional weberiana, á Nova Xestión Pública e á Gobernanza na actualidade. Con todo, estes paradigmas non son substitutivos, senón que son acumulativos por *sedimentación* (Peters, 2003) como capas epidérmicas conceptuais e operativas superpostas, de tal xeito que se ben a actuación dos poderes públicos se sustenta baixo a vixencia do paradigma weberiano, identifícanse riscos procedentes da Nova Xestión Pública e da Gobernanza, o que dá lugar á convivencia de diferentes culturas xerando tensións non resoltas.

A Nova Xestión Pública como corrente deseña coñecementos e técnicas para a mellora do rendemento das institucións (Olías de Lima, 2001), sendo definida por Cejudo (2013:17-18) como o "*conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa"* , aínda que o propio Cejudo recoñece a Hood (1991) como o autor do "*texto fundador del debate académico sobre la NGP"*.

Cejudo (2013:48) cita a Hood (1991) afirmando que a Nova Xestión Pública, entendida como un termo que *"engloba el conjunto de doctrinas administrativas similares que predominaron en la agenda de la reforma burocrática en muchos países del grupo de la OCDE a finales de los años setenta"* desenvólvese en relación directa coas tendencias de (I) freo do crecemento do goberno tanto en gasto como en persoal; (II) o incremento da tendencia cara a privatización ou cuase-privatización facendo fincapé na subsidiariedade na prestación de servizos; (III) a introdución das novas tecnoloxías nos servizos públicos; e (IV) a existencia dunha axenda internacional que atende a temas relacionados coa xestión pública, o deseño de políticas ou os estilos de decisión, así como á cooperación entre países.

Entre os autores máis salientables relacionados coa Nova Xestión Pública atópanse Pollit (1995), Hughes (1994), ou Hood (1991), conceptualizando un conxunto de medidas que

"*tienen la pretensión de constituír alternativas a los modelos tradicionales de gestión"* (Olías de Lima, 2001:12), entendidos estes modelos como os propios da administración de tipo weberiano, que Olías de Lima (2001:12-20) resume en (I) redución do tamaño do sector público; (II) descentralización organizativa; (III) aplanamento de xerarquías; (IV) creación de organizacións máis pequenas, especializadas e adaptables poñendo fin ás grandes estruturas administrativas tradicionais; (V) eliminar a burocratización e o procedimentalismo; (VI) desmantelar a estrutura estatutaria dos recursos humanos públicos; (VII) introducir a óptica do cliente substituíndo á do usuario dos servizos públicos; (VIII) introducir a práctica da avaliación en detrimento dos sistemas de control dos entes públicos; e finalmente (IX) proceder a un troco de cultura organizativa xeral nas organizacións públicas.

Estas medidas propostas dende a Nova Xestión Pública a partir dos anos 70 aterran en España nun contexto marcado por varios procesos conxuntos e simultáneos que, como se indicou con anterioridade, supoñen a (I) democratización e consolidación democrática; (II) a creación e expansión do Estado das Autonomías mediante un fondo proceso de descentralización; (III) a creación, expansión e revisión do Estado do Benestar tendo en conta que boa parte dos servizos clave nos Estados do Benestar tradicionais serán de competencia autonómica (saúde e ensino); e (IV) o nacemento e consolidación da dimensión local do benestar nos anos 90 coa a emerxencia dos servizos ás persoas. Deste xeito, a Nova Xestión Pública forma parte do marco conceptual e incide directamente na creación de estruturas locais dirixidas á prestación de servizos de benestar, así como no deseño e revisión daquelas estruturas organizativas de recente creación a nivel autonómico ou estatal encamiñadas á asunción das grandes competencias dun incipiente Estado do Benestar.

De entre as diferentes propostas que fai a Nova Xestión Pública que foron recollidas e sistematizadas por Olías de Lima (2001), é preciso afondar nas seguintes polo seu elevado impacto á hora de deseñar organizacións públicas que afronten as novas demandas sociais en materia de benestar:

- **A descentralización das organizacións.** Un dos elementos máis salientables na Nova Xestión Pública é a crítica ás grandes organizacións públicas nas que as burocracias prestan os seus servizos e nas que poden actuar a xeito de grupo de interese que traballa alleo ás condicións do mercado (Mishra, 1992). Estes supostos, contextualizados nun marco xeral de orzamentos públicos decrecentes, comportan unha fonda tendencia por parte da NXP de cara á limitación do tamaño das organizacións públicas co obxectivo de mellorar no seu control e, polo tanto, incidir directamente nos "*conocidos bloqueos, rigideces y cuellos de botella de las organizaciones burocráticas"* que "*tienen bastante que ver con sus dimensiones y con la dificultad de introducir modificaciones sin que sean inmediatamente fagocitadas por las rutinas imperantes"*, segundo Olías de Lima (2001:13). Ademais, González Rabanal (2005:11) incide en que "*El menor tamaño de las organizaciones las hace más accesibles a los ciudadanos. Así, son más sensibles a los requisitos de éstos y atienden de forma más flexible sus necesidades"*, enfoque este que responde directamente á situación da creación de organizacións públicas encamiñadas á provisión de servizos ás persoas no eido local tanto de xeito directo como utilizando o *contracting out*.

- **As xerarquías aplanadas.** Directamente relacionado coa descentralización e a redución do tamaño das organizacións, atópanse as tentativas de reforma organizativa, ou ben de

novo deseño organizativo, baseadas no aplanamento e na limitación dos chanzos xerárquicos potenciando aqueles que teñan un carácter funcional e directamente dirixidos á provisión de servizos e, polo tanto, limitando o medio para a burocratización ó acadar que "*los circuítos se acortan y el tiempo necesario para completar un proceso se reduce sensiblemente"*, segundo Olías de Lima (2001:14). O aplanamento tamén incide na "*clara asignación de responsabilidades"* González Rabanal (2005:11), o que, vencellado coa introdución de sistemas de comunicación de carácter reticular e non unicamente vertical, comporta unha mellor prestación dos servizos e un mellor control do proceso de servución por parte das xerencias.

- **A especialización.** Na liña dos anteriores puntos, a Nova Xestión Pública incide na especialización das organizacións, elemento que complementa á proposta de descentralización, limitado tamaño e ó aplanamento xa mencionados. Neste sentido, se ben xa era coñecida "*bajo una u otra denominación la existencia de organizaciones autónomas que se vinculaban a las estructuras centrales mediante el sistema de confianza y de responsabilidad política"* (Olías de Lima, 2001:15) as Axencias serán o instrumento que representa o pensamento modernizador con respecto ó modelo weberiano de administración.

  As Axencias son entes autónomos dende o punto de vista xerárquico, que responden do cumprimento dos seus obxectivos a través de sistemas de xestión non burocráticos. Así, as características centrais na axencia son a súa autonomía e "*el establecimiento de unos objetivos claros entre el principal y la agencia"* que son asumidos e cumpridos mediante a aplicación de criterios de *"racionalidad económica, esto es, el logro efectivo y eficiente de los objetivos"* (Olías de Lima, 2001:15).

  Finalmente, é preciso salientar que o deseño organizativo baseado na creación de Axencias que acaden obxectivos de xeito eficiente, comporta que o principal sexa o encargado da realización das tarefas relacionadas coa planificación e co control, avaliación ou auditoría dos traballos realizados, sistemas estes que incrementan a súa vixencia debido á limitación dos controis de tipo xerárquico. Así, as unidades centrais "*se convierten en el reducto de lo público, diseñan políticas, contratan objetivos con las agencias y fiscalizan y controlan los resultados"* (Olías de Lima, 2001:15), sendo as responsables á hora de coordinar as diferentes axencias e dar coherencia ás políticas públicas.

  Neste sentido, a proposta da Nova Xestión Pública sobre a especialización é recollida a xeito de resumo por Aguilar Villanueva (2014:13) ó indicar que o proceso de "*agencification"* comporta a creación *de "entidades o agencias públicas autónomas en asuntos públicos fundamentales, que sean independientes del control del Ejecutivo y libres de las contingencias de la política, con una forma de organización y gobierno no jerárquico– burocrática".*

  A axencia é un modelo organizativo presente nas políticas de benestar nos últimos anos salientando, como se puido comprobar, o caso do Consorcio Haurreskolak do País Vasco e o non–nato consorcio asturiano como exemplos da súa vixencia para o entorno sectorial de referencia, e sendo o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar un exemplo de organización que opera baixo o modelo principal – axente.

- **A desburocratización.** Directamente relacionado coa achega de Aguilar Villanueva (2014) e a súa alusión á forma de goberno non xerárquico – burocrática, unha das principais propostas da Nova Xestión Pública que incide no troco dos comportamentos internos das organizacións públicas é a desburocratización. Esta proposta supón que se libere ás organizacións "*del pesado lastre del procedimentalismo, el formalismo y la irresponsabilidad, característicos de la burocracia"* considerados como un sistema de traballo propio que aseguraban a "*regularidad y la estabilidad en la prestación de servicios públicos"* (Olías de Lima, 2001:16), pero que non se adecuaron axeitadamente ó novo contexto histórico xurdido nos anos setenta e oitenta que presenta variacións substanciais con respecto ó da expansión do Estado do Benestar.

  A tendencia á eliminación do excesivo formalismo, da impersonalización e da ausencia de responsabilidade como consecuencia da multiplicación dos chanzos xerárquicos propios do modelo burocrático, supón incidir directamente no proceso de traballo propio das burocracias e, polo tanto, limar a capacidade de control coa que conta este grupo que, como así recolle Mishra (1992:63) que citando a Niskanen (1971), afirma que é considerado como "*un grupo de interés en si mismo"* que actúa segundo a súa propia función de utilidade.

  Esta limitación do poder das burocracias incide nas políticas sociais de corte local que, nos modelos do benestar de carácter socialdemócrata, teñen un salientable proceso de expansión no que a creación das denominadas socio-burocracias (Brugué e Gomà, 1998) ocupa un papel fundamental, co que isto supón en termos da súa consideración como actor clave no ciclo das políticas públicas.

- **Os recursos humanos.** Na estratexia seguida pola Nova Xestión Pública á hora de limitar o rol da burocracia como actor central no ciclo das políticas públicas, un dos puntos fundamentais é a política de recursos humanos seguida nas organizacións públicas e, máis en concreto, as tentativas de "*desmantelar la estructura estatutaria"* como modelo que favorece "*la solidaridad corporativa, que impide la competencia, la falta de ductilidad para adaptarse a los cambios, la baja motivación laboral, la desincentivación para el desempeño y la orientación a los medios en vez de a los fines"* (Olías de Lima, 2001:16).

  Neste sentido, a Nova Xestión Pública introduce propostas de corrección dos criterios tradicionais de determinación de retribucións e mobilidade do persoal que favorezan a produtividade e orienten ós recursos humanos á consecución dos obxectivos organizativos. Así, a incorporación de elementos como os incentivos económicos ou a posibilidade de adoptar estratexias de mobilidade dos recursos humanos tanto internas como externas supón unha modificación substancial do modelo previo, salientando tamén a introdución de maior flexibilidade á hora da contratación e á hora da saída da organización "*al poder despedir a aquel personal que no cumple con sus tareas"* (González Rabanal, 2005:11), e que no caso das organizacións adicadas á prestación de servizos sociais se artella principalmente mediante a elección da contratación de tipo laboral en detrimento da propia do estatuto do funcionariado para os recursos humanos.

- **O troco de cultura organizativa.** A Nova Xestión Pública introduce de xeito global o criterio da calidade para a actuación das organizacións públicas entendido como "*conjunto de elementos que define el servicio tales como la presentación formal, el grao de*

respuesta y atención o cobertura de las necesidades de los ciudadanos" para o cal é preciso introducir elementos de reorganización, pero sobre todo "*cambios en el modo de concebir el proceso interno de cada unidad que en lugar de descansar sobre el procedimiento administrativo, lo hace sobre el proceso de producción"* (González Rabanal, 2005:12).

A incidencia da Nova Xestión Pública sobre a cultura organizativa como elemento que agrupa "*el conjunto de prácticas, costumbres y hábitos de servicio"* bate coa "*reticencia de los funcionarios a asumir pautas distintas en su trabajo"* (Olías de Lima, 2001:19), a pesar da influencia que están a ter elementos como a formación ou a permeabilidade co sector privado á hora de introducir novos enfoques que melloren os valores de servizo público.

A pesar de que a Nova Xestión Pública deseña e implanta unha serie de propostas de mellora, e que "*incluso los autores más críticos con las ideas de la nueva gerencia admiten que no hay camino de retorno"* (Olías de Lima, 2001:20) as dificultades para a implantación das propostas ó longo do tempo son múltiples xa que, por exemplo, incidindo na reforma da burocracia como un dos seus eixos principais, en España "*los cuerpos de funcionarios han mantenido su posición de poder"*, sendo un actor central no establecemento de "*la agenda en materia de política de reforma de la administración"* e sendo "*el principal campo de reclutamiento tanto para las élites directivas de gestión como políticas"*, segundo afirma Núñez Sabarís (2016) citando a Alba e Navarro (2011) e a Ramió (2012).

Neste sentido, aínda que a axenda da Nova Xestión Pública formula unha *caixa de ferramentas* global, é preciso ter en conta as implicacións destas ferramentas coas tradicións administrativas propias de cada contexto, polo que a presenza de críticas e experiencias non exitosas é válida para "*construir argumentos más sofisticados con el fin de dilucidar qué instrumento de gestión es relevante para qué organización, en qué condiciones, con qué propósitos y bajo qué supuestos"* (Cejudo, 2013:34).

A pesar da penetración do paradigma da Nova Xestión Pública dentro da actuación das administracións, non só é preciso indicar que este convive cunha concepción máis tradicional da operatividade das organizacións públicas, senón que se detectan, segundo Cerrillo (2005), propostas que deixan de ser consideradas como idóneas dende os últimos anos do século XX, como poden ser as relacionadas coas aproximacións ó mercado, coas privatizacións ou coas desregulacións. Deste xeito, obsérvase un proceso de desprazamento da Nova Xestión Pública por parte do paradigma da Gobernanza como "*nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas"* (Cerrillo, 2005: 12), salientando a importancia da persuasión por parte dos actores como elemento para a mobilización de recursos nun contexto de interdependencias.

A Gobernanza, segundo recolle Cerrillo (2005:13) considérase como un conxunto de "*normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública"* e, polo tanto, "*puede ser entendida como una institución, es decir, como el conjunto de reglas del juego o constricciones convencionalmente construídas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada y que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones"*, de tal

xeito que se as institucións son os elementos fundamentais para as políticas públicas, a Gobernanza enfía directamente coa óptica neo-institucional xa mencionada.

É interesante salientar que Cerrillo (2005) citando a Mayntz (1998), indica que, a diferenza da Nova Xestión Pública que cuestionaba o papel do Estado a través de medidas relacionadas coa introdución do mercado nas políticas públicas, a Gobernanza supón unha mellor comprensión do papel dos actores non institucionais na produción e resultados das políticas públicas, afirmando que os actores públicos participantes dunha rede contan cun estatus especial e privilexiado ó controlar instrumentos de intervención básicos, o que supón a ratificación do seu rol estratéxico central.

A pesar da existencia de debates académicos sobre os principios sobre os que se asenta a Gobernanza, é posible identificar os seguintes como comunmente aceptados:

- **Principio de participación**. A **rede** *(network)* é un concepto fundamental para a Gobernanza e está integrada por unha ampla variedade de actores que, grazas ó principio de participación, se incorporan á toma de decisións públicas de diferentes xeitos. Así, a participación e a pluralidade garanten a integralidade das políticas públicas e a sensibilidade para cos diferentes actores.
- **Principio de transparencia**. As **redes** deben ser transparentes para non se constituíren en estruturas opacas de representación de intereses individuais, de tal xeito a transparencia permite incrementar a lexitimidade democrática das institucións, en tanto que permite incorporar ó proceso a máis actores gañando así en pluralidade.
- **O principio de rendición de contas ou *accountability***. É unha consecuencia da transparencia xa que supón que os poderes públicos deben trasladar ó ámbito público aquelas decisións tomadas e aplicadas pola Administración, ademais do correspondente proceso de toma de decisións seguido, co obxectivo de asegurar a transparencia. Neste sentido, considérase que ademais dos mecanismos de rendición de contas verticais como son os procesos democráticos electorais, é preciso avanzar cara mecanismos de rendición de contas horizontais tales como a participación cidadá, a prensa, o acceso á información ou os valedores do pobo para mellorar a responsabilización no proceso da política.
- **O principio de eficacia**. Na liña da Nova Xestión Pública, a Gobernanza amósase preocupada pola eficacia das políticas públicas, incorporando tamén os principios de eficiencia e economía á hora de acadar os obxectivos definidos.
- **O principio de coherencia.** Cerrillo (2005:22) salienta a necesidade de que os obxectivos perseguidos nunha política pública sexan consistentes e estean coordinados con outras actuacións públicas, de tal xeito que se garanta que non existirán obstrucións na súa procura por parte doutras políticas públicas. Neste sentido, a coherencia comporta coordinación entre as actuacións propias das diferentes políticas onde existen redes de actores interactuando, co cal precisa un esforzo para que as políticas se complementen entre si multiplicando os seus efectos.

Como se pode observar, a Gobernanza céntrase na rede como elemento básico que achega a unha política pública (I) unha pluralidade de actores e obxectivos; (II) o recoñecemento da interdependencia entre os actores; (III) e a mellora da interacción entre estes actores ó se dar tanto o recoñecemento da mutua dependencia como o recoñecemento da lexitimidade e da pluralidade inherente á política pública. Neste sentido, o rol dos poderes públicos varía na liña mencionada ó pasar de ser o actor único na determinación das políticas públicas dentro dunha

contorna xerárquica dentro do paradigma burocrático weberiano; a ser un actor en entredito obxecto de limitación e desregulación, quedando o seu rol limitado ó de contratista dentro da Nova Xestión Pública; a ser un actor fundamental nas redes de políticas a través do exercicio do liderado e influencia na procura da defensa do interese público.

A emerxencia do paradigma da Gobernanza ten un acollemento especial nas políticas relacionadas cos servizos ás persoas dende o ámbito local, xa que son un campo de actuación de especial interese para a implementación das propostas dende a perspectiva de capas epidérmicas acumulativas xa mencionada.

Así, a creación e expansión dos departamentos encargados da súa provisión realízase ó longo dos anos noventa e primeira década do século XXI, polo que o seu propio deseño atópase impregnado da filosofía da especialización e da ruptura do monolitismo das grandes estruturas administrativas centrais propia da Nova Xestión Pública recollida pola Gobernanza. Este deseño organizativo responde tanto a uns valores *non tradicionais* de partida propios do xerencialismo, como á necesidade de dar resposta en termos de prestación de servizos a unhas necesidades sociais en crecemento en número e complexidade, sendo este elemento un aspecto a ter en conta de cara a limitación do exceso de burocratización e procedementalismo criticado dende a Nova Xestión Pública, recollido dende a Gobernanza e plasmado na integración das redes de actores locais tanto no deseño dos servizos como na prestación cotiá dos mesmos.

Deste xeito, o deseño de organizacións realizado tanto dende os Entes locais como dende as Comunidades Autónomas (estas últimas atendendo a unha perspectiva multinivel co que comporta isto en termos de recoñecemento da interdependencia) para a provisión de servizos de benestar, ten en conta dous tipos de trocos salientables, para a Deputación de Barcelona (2000: 10 e ss.). O primeiro deles consiste en que a realidade dos servizos a prestar reclama a necesidade de contar con instrumentos organizativos que se adapten "*a les peculiaritats locals de cada municipi i a les situacions de persones i/o col·lectius específics"*, co cal precísanse *"instruments d'actuació alhora flexibles i transversals. Flexibles per adaptar-se a les situacions locals i transversals per donar resposta a les demandes complexes de persones i/o col·lectius".* O segundo dos trocos comporta a asunción do enfoque multinivel no deseño das organizacións, xa *que "la efectivitat d'aquestes polítiques depèn de la capacitat (...) per articular uns recursos i unes competències que no depenen exclusivament d'ells"*, de tal xeito que as organizacións e os seus recursos humanos deben estar preparadas para *"gestionar les relacions intergovernamentals –les xarxes"*, elemento este que inciden tanto no deseño como nos procedementos de actuación e que *"es converteix en una necessitat.* Así, na creación dos servizos de atención ás persoas obsérvanse os diferentes paradigmas de actuación das administracións públicas, debendo prestar especial atención á Gobernanza ó facer énfase nas redes de actores como elementos centrais para unha política pública de carácter multinivel.

Finalmente, e a xeito de resumo, é preciso indicar que ó longo do actual apartado da investigación analizáronse como casos comparados o sistema catalán de *escoles* bressol, a creación do Consorcio Haurreskolak realizado no País Vasco e a proposta de creación dun Consorcio no Principado de Asturias, centrándose estes dous últimos sistemas institucionais a creación de entes públicos deseñados para a prestación do servizo de Escolas Infantís dende unha perspectiva multinivel, englobando a Comunidade Autónoma e ós Entes Locais, e seguindo as principais liñas propostas dende a Nova Xestión Pública e da Gobernanza.

Así, ámbalas dúas experiencias comparten un deseño organizativo descentralizado ó crear unha estrutura allea ás Consellerías propias das Comunidades Autónomas, elemento este por outra parte central ó considerar a natureza multinivel dos servizos a prestar, en tanto que este novo organismo pode considerarse altamente especializado e aplanado, ó non contar coa tradicional estrutura xerárquica.

Ademais, directamente conectado coas propostas da Nova Xestión Pública, os recursos humanos estarían vencellados por unha relación de carácter laboral, co cal se estaría a limitar o ámbito de actuación estatutario habitual na administración pública, en tanto que se primaría o comportamento áxil do ente en detrimento das prácticas burocráticas, así como unha nova cultura organizativa centrada no servizo ó cidadán e na resposta ás demandas sociais achegada por uns equipos de profesionais altamente cualificados dende un punto de vista sectorial.

Como se puido comprobar, en tanto a experiencia do País Vasco é considerada como un éxito debido á institucionalización do ente, a iniciativa do Principado de Asturias decae debido a existencia de diferenzas de interpretación entre os principais actores políticos, salientando entre as devanditas diferenzas aquelas relacionadas coas tensións de carácter laboral transmitidas polos representantes sindicais que optaban pola integración do servizo de Escolas Infantís dentro da estrutura da Consejería de Educación do Principado.

4.5 RECAPITULACIÓN E ACHEGAS Á INVESTIGACIÓN.

Como se puido comprobar ó longo do presente apartado, as políticas de benestar, nomeadamente aquelas relacionadas coa atención á primeira infancia, forman parte da oferta de servizos propia dos Estados do Benestar dun xeito salientable, pero cunha importancia diferente e máis matizada do que outras políticas de máis amplo calado como son as relativas á sanidade, ó ensino obrigatorio ou ós subsidios e pensións, que se constitúen nos auténticos alicerces dos modelos do benestar dos estados europeos dende mediados do século XX.

É preciso incidir neste aspecto xa que, se ben as políticas centrais dos Estados do Benestar son as referidas no parágrafo anterior, as políticas de servizos ás persoas tal e como foron conceptualizadas neste apartado da investigación, xorden como consecuencia das crises económicas dos anos setenta e das respostas dos diferentes niveis administrativos europeos. Así, fronte á perda de eficacia das políticas económicas e sociais centrais a nivel estatal á hora de proporcionar benestar á cidadanía nun contexto de desindustrialización localizada, son os Gobernos Locais os que asumindo políticas públicas como as de promoción económica ou de servizos ás persoas, inician un proceso de expansión na procura dun novo modelo de desenvolvemento económico no que o local recupere o seu peso e que, ó mesmo tempo, contribúa á mellora da calidade de vida dos veciños.

Deste xeito, en tanto as políticas centrais dos estados do benestar europeos son levadas a cabo, xeralmente, polas administracións estatais ou sub-estatais, as políticas de servizos ás persoas, enténdense para Brugué e Gomà (1998:44), como a base da dimensión local do benestar, representan "*la plasmación especificamente local del Estado de Bienestar post-keynesiano de fin de siglo"* e son:

> …el conjunto de acciones públicas locales, articuladas en torno a las personas, grupos y comunidad, y orientadas al desarrollo sociocomunitario sobre la base de relaciones integradas, solidarias y participativas. En consecuencia, las políticas de servicios a las personas actuarán en la promoción de las capacidades sociales y en la acción contra todo tipo de relaciones de dependencia y exclusión, ya sea generando estrategias de cohesión comunitaria, ya sea actuando en la abolición o debilitamiento de los factores generadores de desigualdad y marginación (Brugué e Gomà, 1998:44).

Estas políticas locais de servizos ás persoas contan, no modelo de benestar propio dos países *latino-mediterráneos,* cun contexto no que as redes sociais e familiares veñen sendo os soportes tradicionais do benestar debido ó escaso desenvolvemento dos servizos propios dos estados do benestar nacionais, de tal xeito que se desenvolven a partir dos anos oitenta e noventa do século XX de xeito complementario á figura da familia como tradicional responsable do coidado directo da primeira infancia, das persoas maiores ou dos dependentes. Neste sentido, as políticas de servizos ás persoas, nomeadamente as relacionadas co coidado da primeira infancia ou das persoas maiores, identifícanse tamén coa posibilidade de liberar tempo da figura dos coidadores familiares, de modo que estes se vexan posibilitados á hora da súa inserción no mercado laboral oficial, ou de mellorar a súa conciliación da vida familiar e laboral.

Neste contexto, as políticas de servizos ás persoas responden ás necesidades de colectivos que fican excluídos das políticas universais dos estados do benestar, e é dende o eido local dende o que se aproveita a *policy window* para a dotación de servizos de mellora da calidade de vida destes colectivos, aproveitando o coñecemento das circunstancias locais e deseñando servizos cunha elevada capacidade de resposta ás circunstancias sociais dos contextos de referencia.

A situación do Estado Español con respecto a estes servizos locais vén determinada polo impacto que, en termos de escaso desenvolvemento das políticas propias dos estados do benestar, tivo a ditadura franquista. Así, na España dos anos oitenta e noventa danse varias evolucións simultáneas que caracterizan o desenvolvemento do benestar:

- O proceso de **democratización** xerado a raíz da desaparición do réxime ditatorial e da aprobación da Constitución Española de 1978.
- O proceso de **descentralización** territorial e de conversión do estado unitario nun estado autonómico marcado pola aprobación dos Estatutos de Autonomía do País Vasco, Cataluña e Galicia nun primeiro intre, seguidos das restantes Comunidades Autónomas. Este proceso de descentralización de carácter aberto prolóngase dende o seu inicio ata a actualidade mediante a transferencia bilateral de competencias entre o Estado e as Comunidades Autónomas.
- O proceso de **creación dun Estado do Benestar** enmarcado dentro do modelo ***latino-mediterráneo***, pero cun importante nivel de universalización das políticas de educación e saúde. Este proceso lévase a cabo dun xeito paralelo ó de descentralización territorial, sendo as Comunidades Autónomas as competentes nestas dúas materias e, polo tanto, as responsables da extensión dos sistemas sanitarios e educativos ó territorio, reservándose o Estado a competencia lexislativa básica con respecto ó modelo global.
- O proceso de ***crise e re-pensamento* das políticas do estado do benestar** de xeito paralelo á súa *creación/consolidación*. Neste sentido, o estado do benestar español desenvólvese nos anos oitenta e noventa, anos nos que se dá unha fonda reflexión sobre o

mesmo sobre a base da mercantilización e da incorporación de técnicas da nova xestión pública.

- O proceso de **creación das políticas locais de servizos ás persoas** como consecuencia das necesidades propias de sociedades máis complexas, e que se vencella coa re-politización da labor dos gobernos locais e a aparición da xestión de políticas en rede nos ámbitos locais.

Como consecuencia deste contexto, o estado do benestar español desenvólvese directamente relacionado co asentamento da democracia e co desenvolvemento do réxime autonómico, en tanto que as políticas de servizos ás persoas fican nun segundo plano asumidas nos anos oitenta unicamente por determinados municipios de importante capacidade e volume (caso dos servizos de garderías públicas das grandes cidades). Así, é posible indicar que o intre do seu desenvolvemento xeral pódese fixar a partir da entrada do século XXI de xeito coincidente coa finalización da expansión universalizadora do ensino, e coa fixación da atención por parte da Unión Europea na Educación Infantil como política educativa e asistencial; como política de benestar e de conciliación da vida familiar e laboral; e como política de integración e de fomento da igualdade de oportunidades, como se pode observar no Cumio de Barcelona do ano 2002 e nos seus obxectivos con respecto ó ensino infantil.

Esta énfase marcada dende a Unión Europea, coincidente cunha etapa marcada por un elevado crecemento económico, dá paso en España a un período onde se produce unha importante expansión dos servizos ás persoas de ámbito local, nomeadamente da atención á primeira infancia. Esta evolución dáse de xeito fragmentado territorialmente debido a que esta política está a ser implementada dende os Entes Locais, de tal xeito que non unicamente é posible observar unha elevada heteroxeneidade inter-autonómica no relativo ás taxas de matriculación de nenos de 0-2 anos no servizo, senón que tamén é posible observar unha elevada heteroxeneidade intra-autonómica. Esta fragmentación non oculta a emerxencia dunha política pública multinivel (local, autonómica e estatal) de atención á primeira infancia que se fai efectiva mediante o incremento das dotacións de servizos e que, polo tanto, redunda nos incrementos das prazas e das matrículas.

Neste sentido, é preciso indicar que o modelo autonómico español e o de réxime local conforman un entorno multinivel para as políticas de benestar, outorgándolle ós entes locais un papel salientable tanto á hora de definir os servizos de atención á primeira infancia dende a óptica do benestar social, como dende a óptica do ensino, xa que é preciso indicar que a educación infantil é considerada de carácter voluntario, circunstancia que fai que complemente as políticas de benestar, coas políticas de igualdade de oportunidades, coas políticas de fomento do emprego feminino, ou coas políticas de ensino.

Así, este entorno multinivel deseñado pola Constitución Española, polos diferentes Estatutos de Autonomía, pola lei básica de réxime local, polas diferentes normativas autonómicas relacionadas coas políticas de benestar social, así como polas normativas estatais relacionadas co ensino, é a base para que a fragmentación territorial á que nos referiamos con anterioridade sexa asumida como o reflexo da autonomía das diferentes administracións á hora de deseñar políticas públicas e focalizar a súa atención (tanto lexislativa como orzamentaria) nos diferentes conflitos sociais (débese lembrar aquí a concepción do estado do benestar como o desprazamento das diferentes áreas do conflito social á esfera da acción pública para a resolución das necesidades colectivas), de tal xeito que as diferenzas de

cobertura nos servizos de atención á primeira infancia son reflexos das prioridades dos diferentes gobernos (tanto locais como autonómicos) xa que, en termos xerais, todos eles operan baixo a normativa estatal básica única, e as autonómicas contan cun enfoque global semellante.

Con todo, a expansión das políticas de servizos á primeira infancia ó longo da primeira década do século XXI, vén acompañada de diferentes formas institucionais que lle dan soporte a nivel autonómico, e que supoñen unha importante evolución con respecto ó modelo previo caracterizado pola autonomía dos entes locais que asumían en solitario, ou cun limitado apoio financeiro autonómico, o custo dos servizos. Deste xeito, e tendo en conta que as competencias en materia de planificación e coordinación (tanto en termos de servizos sociais, como en termos de educación) son de carácter autonómico, as Comunidades inician un período de *focalización* de esforzos nesta area política, iniciando así unha *colaboración* cos entes locais que redundará positivamente no rendemento institucional, é dicir, no incremento de servizos para a cidadanía.

Ó longo do presente apartado escolléronse tres casos de análise da arquitectura institucional que dá sustento ás políticas de servizos de atención á primeira infancia en tres comunidades autónomas caracterizadas polos seus riscos distintivos.

- No caso do **Principado de Asturias**, as taxas de matriculación de nenos 0-2 anos ó inicio da década dos dous mil son limitadas, dándose ó longo da década unha importante expansión das mesmas aínda que sen chegar ós ratios das comunidades máis avanzadas. Esta expansión está relacionada co xurdimento do Plan de Ordenación das Escolas de Educación Infantil do Principado, programa de colaboración entre o Goberno do Principado (mediante a Consejería de Euducación y Cultura) e os Entes Locais co obxectivo de expandir os servizos mediante a sinatura de convenios e racionalizar a política a nivel autonómico de xeito independente á titularidade dos centros. Este Plan propoñía un sistema de colaboración estable mediante a sinatura de convenios de carácter bilateral entre o Goberno do Principado e os Entes Locais a través dos cales a Comunidade financiaría a actividade das Escolas Infantís e racionalizaría o mapa das infraestruturas.
  O Plan ten vixencia ata que, a finais do ano 2014, perante a presenza de disfuncións no modelo das Escolas derivadas da fragmentación dos sistemas de xestión, o Goberno do Principado idea a creación dun consorcio para a xestión das Escolas Infantís de titularidade pública (autonómica e local), evolucionando cara un modelo no que a xestión dos centros se atope centralizada nun ente de colaboración. Ó longo do 2014 - 2015 deuse unha importante polémica entre os actores políticos e sindicais e o anteproxecto de lei para a creación do consorcio ficou adiado como consecuencia dos trocos no Parlamento Autonómico derivados das eleccións autonómicas e locais de Maio do 2015. Neste sentido, as posicións dos actores explicitadas nos medios de comunicación non tiñan relación con elementos como o rendemento institucional ou a incidencia do novo sistema de xestión na autonomía dos Entes Locais, senón que se centraban en aspectos relacionados co incremento do gasto que suporían os servizos administrativos do Consorcio ou a política de xestión de recursos humanos do novo ente.

- No caso de **Cataluña**, a situación de partida é diferente á de Asturias, xa que as taxas de alumnos matriculados a principios do século XX son das máis elevadas do Estado. Neste

caso os Entes Locais asumiron ó longo dos anos noventa o impulso deste servizo local como resposta ás demandas sociais, de tal xeito que se estima que máis do 85% de concellos con máis de 500 habitantes contan con gardería infantil.
O despregamento normativo catalá relativo ó servizo é salientable, destacando a Lei 18/2003 de Apoio ás familias e a 5/2004 de *creació de llars d´infants de qualitat*, o que amosa a atención e o impulso que a comunidade autónoma lle outorga a esta política que inicialmente era asumida en solitario polos entes locais. Este despregamento normativo daba pé á formulación dun sistema de colaboración entre Comunidade e Entes Locais baseado nas ferramentas das convocatorias de subvencións anuais mediante concorrencia competitiva e os convenios, polo que os obxectivos de creación de prazas públicas a nivel autonómico e de apoio ós Entes Locais se traducen en transferencias financeiras para o sustento dos servizos sen intervir na titularidade ou sistemas de xestión dos mesmos que seguen ser de carácter local.
Neste caso, é posible salientar un salto entre a Lei de Apoio ás Familias do 2003 e a 5/2004 derivado da modificación das maiorías no Parlamento Autonómico, de tal xeito que a normativa do 2004 responde ós movementos dos actores sociais relacionados, como é o caso da FAPAC que, coa presentación da ILP no 2002, se pode considerar que marca a axenda da política pública aínda que en termos cuantitativos e substantivos, sen incidencia en aspectos de carácter institucional xa que en Cataluña non está presente a creación dun organismo de colaboración que vencelle en termos institucionais o apoio financeiro que, ata o de agora, se basea en mecanismos bilaterais.

- O caso do **País Vasco** é salientable xa que, partindo dunhas cifras de elevada cobertura dos servizos locais de apoio á primeira infancia, a ampliación do servizo dáse de xeito paralelo á súa reformulación autonómica, incorporando dende o ano 2002 a figura do *Consorcio Haurreskolak* como elemento central de coordinación na política pública.
  A creación da figura de carácter consorcial á que os Entes Locais se adhiren por medio dun convenio e que ten como principal finalidade a xestión das Escolas Infantís, responde á preocupación pola necesidade de establecer unha expansión dos servizos que, ó mesmo tempo, eliminara a fragmentación local presente no mesmo en termos de taxas. Así, e sobre unha arquitectura institucional na que unha ampla representación municipal (é preciso ter en conta que o proceso de ideación do Consorcio é desenvolvido polo Goberno Vasco en estreita colaboración con EUDEL) non agocha o control do Departamento de Educación do Goberno Vasco, o Consorcio cubrirá os gastos dos servizos mediante unha estrutura de achegas ó mesmo no que a Comunidade Autónoma asume o 60% das necesidades de financiamento, en tanto que as familias asumirán o 30% e os Entes Locais o 10% restante. Neste sentido, o Consorcio aséntase a nivel global sobre a estreita colaboración do Departamento de Educación e EUDEL, en tanto que os Entes Locais teñen un rol salientable na xestión cotiá dos centros ó formar parte básica das Comisións de Seguimento creadas en cada Escola.
  O rendemento do modelo consorcial é recoñecido polo Consejo Escolar ó salientar nos seus informes a responsabilidade do ente na expansión das Escolas, en tanto que os Entes Locais ven como a súa *autonomía* dentro do Consorcio se centra no seguimento da actividade cotiá dos Centros, elevando partes da política como pode ser a xestión do persoal e contando cun financiamento constante do servizo como contrapunto á limitación da súa iniciativa na política.

Con respecto ós actores, obsérvase unha marcada posición de apoio por parte de actores políticos básicos como é o caso de EAJ-PNV, en tanto que o PSE-EE ten posturas máis matizadas en función das circunstancias locais e, a nivel autonómico, amosa unhas críticas que non impiden o axeitado funcionamento e crecente evolución do Consorcio cando ostenta a Presidencia do Goberno Vasco. No caso do Partido Popular, a posición crítica a nivel autonómico vén determinada pola presenza de *cleavages* de carácter identitario (caso da política lingüística), sendo as localidades altofalantes con respecto a esta posición.

Como se pode observar da análise dos casos, a arquitectura institucional é un elemento que non ten porqué influír á hora da estudar a cobertura do servizo a nivel autonómico, de tal xeito que os casos catalá e vasco amosan ás claras que, tanto existindo ou non un ente de colaboración que xestione os centros, a expansión dos niveis de cobertura dáse se existen mecanismos de apoio efectivo (orzamentos) de carácter multinivel entre Comunidade Autónoma e Entes Locais, se ben é salientable o nivel de discreción e de asimetría presente cando estes mecanismos de colaboración se reducen a figuras de carácter anual e bilaterais.

Así, a presenza de ferramentas multinivel que garantan a co-responsabilidade autonómico – local no financiamento do servizo (tanto á hora da creación do mesmo como á hora da súa xestión cotiá) é o elemento determinante á hora de observar a súa expansión, de tal xeito que ó longo da primeira década do século XXI o crecemento do problema público relativo á insuficiencia do servizo de atención á primeira infancia na axenda política (exemplo da FAPAC e a ILP) comporta un incremento de dotación orzamentaria autonómica e, polo tanto, un incremento da prestación do servizo a nivel local independentemente da existencia ou non de fórmulas institucionais intermedias, aínda que a ausencia destes entes entes intermedios xera as características xa observadas sobre os modelos de prestación de servizos.

A continuación amósase cadro resumo comparativo entre os modelos analizados coas principais variables tidas en conta, e incluíndo un elemento final relacionado co rendemento institucional dos devanditos modelos. Neste punto, é preciso ter en conta que o rendemento institucional é observado dende a óptica tanto do incremento/non incremento das cifras de cobertura dos servizos, como dende a percepción que os diferentes actores teñen do devandito rendemento, de tal xeito que se ben os tres modelos amosan cifras crecentes con respecto ás coberturas e á oferta (aínda que partindo de situacións diferentes), os actores amosan niveis de acordo diferente no País Vasco e en Cataluña en comparación co Principado de Asturias onde nos últimos anos se tentou unha variación do modelo vixente evolucionando cara outro de carácter consorcial, sendo esta decisión finalmente bloqueada.

Táboa 16: Comparativa entre os modelos analizados.

Variables	Comunidades Autónomas		
	Principado de Asturias	Catalunya	País Vasco
Ferramentas multinivel	Subvencións e convenios entre C.A e EE.LL.	Subvencións e convenios entre C.A e EE.LL.	Consorcio
Fragmentación do modelo	Si	Si	Non
Asimetría do modelo	Si	Si	Si
Liderado orzamentario	Comunidade Autónoma	Igualitario	Comunidade Autónoma
Cobertura	Baixa	Elevada	Elevada
Evolución da cobertura	Positiva	Positiva	Positiva
Titularidade maioritaria da oferta	Pública	Mixta	Mixta
Acordo entre os actores sobre o modelo	Baixo	Elevado	Elevado
Tentativas de reforma nos últimos anos	Si – Descartada	Non	Non
Valoración do rendemento do modelo vixente	Negativa	Positiva	Positiva

Fonte: Elaboración propia.

Neste sentido, é posible salientar varios elementos diferenciais do modelo consorcial sobre o modelo de xestión local, como son os relativos á xestión da construción das infraestruturas, a xestión dos prezos públicos e a xestión dos recursos humanos.

- No relativo á **construción das infraestruturas**, este é unha das partes que máis afectan orzamentariamente ós entes locais e que, no caso do *Consorcio Haurreskolak* figura entre as súas competencias[141], en tanto que sería responsabilidade íntegra do Ente Local baixo un modelo non consorcial, independentemente de se a Comunidade Autónoma colabora no financiamento ou non na construción das devanditas infraestruturas.
- No relativo ós **prezos públicos**, esta tamén é función do ente no modelo consorcial vasco[142], de tal xeito que se ataca directamente á disfunción que a fragmentación de prezos públicos en función da titularidade do centro comporta como se puido observar no

[141] Art. 8.b dos Estatutos do Consorcio Haurreskolak. "En el cumplimiento de sus fines Haurreskolak ejercerá, en todo caso, las siguientes competencias específicas: La determinación y/o la ejecución, en su caso, de las obras de adecuación, e instalaciones que puedan ser necesarias para la prestación del servicio".
[142] Art. 8.c dos Estatutos do Consorcio Haurreskolak. "En el cumplimiento de sus fines Haurreskolak ejercerá, en todo caso, las siguientes competencias específicas: La fijación de la cuantía de las tarifas o precios por la prestación de los servicios. Las citadas tarifas o precios serán uniformes en todo el ámbito territorial del Consorcio".

caso vasco, sobre todo para centros públicos. Esta fragmentación dos prezos pode ser observada tanto como un elemento de adecuación do servizo á realidade da localidade e da suficiencia financeira do municipio, como un elemento de carencia de equidade debido á presenza de diferentes prezos públicos para un mesmo servizo prestado en diferentes localidades; visión esta última que prima na óptica consorcial polo que baixo este modelo se aplican prezos únicos a todo o territorio polos mesmos servizos ás familias.

- No relativo á **xestión de recursos humanos**, este é un dos elementos máis salientables á hora da xestión dun servizo intensivo en persoal, sendo preciso lembrar que máis do 85% do orzamento do *Consorcio Haurreskolak* está destinado a recursos humanos, e que os datos dos Círculos de Comparación Intermunicipal da Deputación de Barcelona amosan que no 2010 ó redor do 75% do gasto corrente do servizo a nivel local era en materia de recursos humanos.

  Dentro do concepto de xestión de recursos humanos non só se integra o pagamento das nóminas e salarios do persoal, senón que este é moito máis amplo ó incluír dende a definición das funcións dos diferentes profesionais (formuladas na Relación de Postos de Traballo municipal, de existir), as estruturas da remuneración (tamén incluídas na RPT), a xestión dos procesos de selección de persoal, ou aspectos derivados das coberturas de vacacións, incapacidades, ou licenzas, así como todo o relativo ó réxime sancionador e/ou posibilidade de recursos xudiciais de carácter laboral.

  Como é posible comprender, a figura consorcial que asume estas funcións (ademais do pagamento directo das nóminas, elemento este que é básico para entes locais de limitado tamaño e volume orzamentaria, así como de limitada dispoñibilidade de tesouraría) *libera* dunha importante carga ós departamentos de administración e xestión municipais xa que a totalidade das funcións indicadas serán responsabilidade do ente consorcial e, polo tanto, será o ente consorcial o que asuma as necesidades de recursos humanos precisos para que os servizos centrais dean resposta ó funcionamento cotiá dos recursos humanos dos centros. Con todo, esta *delegación* da función de recursos humanos dos concellos ó ente consorcial tamén comporta a limitación da *autonomía* municipal á hora de determinar os cadros de persoal, a súa adaptación ás circunstancias locais, e a política de remuneración dos seus servizos, aspecto este que se contrapón á homoxeneidade autonómica que o ente consorcial aplicará a tódolos traballadores que integren o seu cadro de persoal.

  En todo caso, un elemento básico a ter en conta é que os custos do persoal pasarán a formar parte dos orzamentos do Consorcio, de tal xeito que todo o relativo ós mesmos será xestionado de modo central o que limitará a presión que este elemento ten sobre os orzamentos locais, co que isto comporta en termos de *diferir* no tempo a asunción na tesouraría local dos propios custos ademais da propia redución derivada do importante nivel de financiamento por parte do Goberno Vasco no caso do *Haurreskolak*. Como se puido comprobar, a política de recursos humanos foi un elemento central á hora de fixar a posición dos actores con respecto ó Anteproxecto para a creación dun ente consorcial no Principado de Asturias, elemento este que supón un punto determinante polo que é preciso telo en conta á hora de analizar dende a óptica das políticas públicas a elección entre os modelos de xestión.

Dende a óptica da construción do modelo analítico desenvolvido para a investigación, saliéntase a importancia da configuración multinivel á hora de deseñar un ente de colaboración que xestione a política pública de prestación de servizos á primeira infancia, de tal xeito que o devandito servizo non se entende no Estado Español sen a interpretación local

das necesidades das sociedades a partir dos anos noventa, tal e como acontece nas Comunidades Autónomas de Cataluña e do País Vasco nas que se pode observar unha importante implicación dos Entes Locais con respecto á prestación efectiva do servizo e, sobre todo, á hora da asunción dos custos orzamentarios que este comporta, o que supón a presenza da política de servizos ás persoas na axenda local.

Esta configuración multinivel da política pública supón que a análise do comportamento dos actores no seo da análise da política se deba realizar nos planos autonómico e local. Así, son os concellos os que conforman, a Federación Galega de Municipios e Provincias que, ó igual có acontecido con EUDEL no País Vasco, é un elemento fundamental para a xestación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como ente que representa a variación do modelo previo de política. Por outra banda, a nivel local é posible observar a repercusión efectiva do modelo de xestión consorcial en relación (I) ó seu rendemento, (II) ó rol municipal na xestión cotiá dos centros, e (III) á evolución das posicións dos actores locais ó longo das fases da política pública e como esta evolución local repercute nas posicións dos actores a nivel autonómico e no seu posicionamento á hora da definición dos diferentes produtos intermedios das etapas da política e da redefinición dinámica dos mesmos como é propio do modelo a seguir.

Neste sentido, é preciso aplicar esta óptica multinivel á análise dos actores, tanto sexan os actores de carácter político como institucional, sen esquecer a presenza de relacións cruzadas entre eles tanto en termos locais como multinivel. Así, neste escenario de complexidade, non será preciso unicamente analizar a influencia que teñen sobre a fixación de posturas dos actores elementos de carácter institucional tales como a arquitectura institucional do novo modelo de política social galega creada na VII lexislatura autonómica, senón que atendendo ó marco da análise e á influencia de elementos neo-institucionais no mesmo, analizarase a influencia que teñen sobre estes actores factores como os valores ou rutinas, de tal xeito que sexa posible indicar que estes factores de carácter *intanxible* incidirán de xeito determinante na postura dos actores en detrimento de posturas marcadas por análises comparadas do rendemento institucional do modelo consorcial.

Recapitulando sobre o contido do actual apartado e a súa influencia no obxecto e no modelo da investigación, é posible observar que en Galicia nos anos inmediatamente anteriores ó 2005, as cifras relativas á escolarización de alumnos da etapa 0-2 anos situábanse no contexto de España nunha situación intermedia entre as Comunidades de maior escolarización (Cataluña, Madrid, País Vasco), e aquelas cuns datos menores (Canarias, Castilla-La Mancha, Asturias ou Extremadura). Esta situación supón unha insuficiencia da dotación de prazas públicas[143], de tal xeito que se pode indicar que no curso 2002-03 a taxa de escolaridade dos alumnos de 0-2 anos era un terzo da recomendada pola Unión Europea para o 2010. É dicir, era preciso incrementar os esforzos para a dotación de servizos de atención á primeira infancia tendo en conta o marco normativo xeral e galego, e neste caso a Lei de Servizos Sociais de Galicia 4/1993 que establece no seu Art. 12.2 as garderías infantís como servizos de atención especializada, e estes como competencia municipal atendendo ó Art. 21.k. Así, no caso de Galicia, as Escolas Infantís trátanse como equipamentos de carácter

[143] Pódese aludir ás múltiples novas presentes nos medios de comunicación que analizan a escaseza das ofertas utilizando constantemente termos como *odisea*, *desfase* ou *desesperación* http://www.elcorreogallego.es/galicia/educacion/ecg/odisea-buscar-guarderia/idEdicion-2006-05-15/idNoticia-44899/ consultado en setembro do 2016.

asistencial atendendo á lexislación de servizos sociais e, dun xeito complementario, serán considerados tamén equipamentos de carácter educativo; en tanto que nos casos comparados (Asturias, Cataluña e o País Vasco), a definición era a inversa, é dicir, tratábase de centros de carácter educativo cunha vertente asistencial, polo cal a Consellería do Goberno Autonómico competente para a súa intervención era a relativa á Educación, en vez de ser a de Servizos Sociais, Familia ou Benestar[144] como no caso galego.

A combinación entre os dous factores comentados (unha escasa implantación do servizo e a concepción asistencial do mesmo atendendo á Lei de Servizos Sociais de Galicia do 1993) comporta que en Galicia os servizos de atención á primeira infancia sexan considerados dentro das políticas de benestar local relacionados coa igualdade de oportunidades, seguindo así o concepto de servizos ás persoas dende a óptica do benestar e non tanto do ensino; en tanto que a expansión destes servizos a nivel autonómico sexa competencia da Consellería de Servizos Sociais (o Art. 26 da Lei 4/1993 determina como competencia autonómica a planificación e programación xeral, así como a ordenación e coordinación do sistema), ficando a nivel local as responsabilidades relacionadas coas Escolas Infantís nas concellerías de servizos sociais, igualdade ou benestar.

Con todo, e tendo en conta a presenza de elementos de descoordinación ou a carencia de orzamentos como factores identificados no programa electoral do BNG do 2005 como causantes dos *desequilibrios* ou *carencias nos ratios de cobertura*, tamén é preciso salientar que unha parte do problema público definido atópase relacionado coa asimetría presente no sistema tradicional de financiamento dos servizos locais de benestar que, como se observou nos casos comparados, se baseaba no establecemento de convenios entre municipios e autonomía, ou na convocatoria de subvencións competitivas. Neste caso un elemento de carácter institucional suporía a limitación da asimetría.

Deste xeito, mediante o establecemento dun ente consorcial buscábase expandir a política e, por unha banda, eliminar a relación de dependencia presente na figura dos convenios, tal e como foi recollida por Vilà (1999) en Gallego, Gomà e Subirats (2003) ou por Medir Tejado (2015), en tanto que tamén se procuraba a sustentabilidade financeira e a continuidade dos servizos prestados nas localidades eliminando a fragmentación presente no caso da xestión local dos servizos e xa comentada para os casos comparados. Neste sentido, a explicitación da loita contra a asimetría e a dependencia do local con respecto ó autonómico é un elemento novo que xorde como un dos elementos a ter en conta no deseño e ideación do Consorcio en Galicia, tendo a loita contra o *clientelismo*[145] con respecto ó financiamento dos servizos de atención á infancia como un dos obxectivos subxacentes á creación do ente, elemento este que non foi observado no caso do *Haurreskolak.*

De feito, esta énfase que o promotor do Consorcio Galego pon na *institucionalidade* no apoio autonómico á creación e sostemento de servizos de apoio á primeira infancia nas localidades, é un dos elementos a ter en conta para a reacción dos restantes actores da política (sobre todo do Partido Popular autonómico[146]), xa que o novo modelo de regras multinivel

[144] Diferentes denominacións das Consellerías do Goberno Galego competentes na materia ó longo do tempo.
[145] O vicepresidente da Xunta de Galicia, Anxo Quintana, indicaba o 9 de xuño do 2006 que "*Ata o de agora os concellos pedían e a Xunta, ou daba ou non, co que existía unha relación clientelista"*, segundo se recolle en La Voz de Galicia http://www.lavozdegalicia.es/pontevedra/2006/06/09/0003_4846690.htm consultado en setembro do 2016.
[146] Posición que irá medrando en intensidade ó longo da VII lexislatura, como se poderá observar.

nas políticas sociais non son ideadas unicamente en relación á mellora do rendemento institucional e, polo tanto, como elemento institucional que artelle a expansión da política de incremento de coberturas, senón que tamén son ideadas como elemento de ruptura do modelo previo de política de creación e financiamento dos servizos de benestar locais baseado nos convenios e nas convocatorias de axudas entre o Goberno Autonómico galego e os Entes Locais.

Estes elementos contribúen á definición do problema ó que dá resposta o Consorcio e a hipótese causal relativa ó mesmo, xa dentro do modelo de análise de políticas públicas, e contribúen a situar nun primeiro intre os actores da política en Galicia dun xeito substancialmente diferente ós posicionamentos dos casos analizados con respecto á creación do Consorcio como ente de colaboración entre Concellos e Goberno Autonómico.

De tódolos xeitos, non é posible obviar que o Consorcio, foi deseñado inicialmente para xestionar as Escolas Infantís, xestión esta dentro da que se contemplaba a parte correspondente á expansión pero dentro da cal tamén figuraba un elemento que a partir de agora será determinante para o devir do ente. Trátase da Promoción do uso da lingua galega que, como recoñece o Art. 37 do Regulamento do Réxime Interno das Escolas, recolle a definición do idioma galego como a lingua habitual da escola para que se "*superen as fortisimas carencias que se observan nos primeiros banzos do ensino"*.

Así, a Rede Galega de Escolas Infantís, en diante Galescolas, constituía un elemento máis do Plan xeral de normalización da lingua galega do ano 2004 aprobado por unanimidade no Parlamento na VI lexislatura e, polo tanto, unha ferramenta para o fomento do uso do idioma galego, elemento este que será utilizado polos diferentes actores para fixar as súas posicións sobre a institución e sobre a política consorciada de expansión dos servizos de primeira atención á infancia mediante a Rede de Galescolas.

Neste caso, ó igual ca no observado co *Consorcio Haurreskolak*, observarase como diferentes valores subxacentes ós actores inflúen con respecto ó posicionamento destes actores ó longo das diferentes etapas e produtos intermedios da política publica sen que estes teñan unha relación directa coa creación dun ente institucional deseñado coa idea de xestionar unha política pública de carácter multinivel. Entre estes valores que marcan as liñas dos posicionamentos dos actores atoparase a definición da política lingüística realizada por cada actor que, de feito, substituirá en influencia á preocupación inicial sobre a expansión duns servizos insuficientemente dotados para cubriren as necesidades sociais das comunidades de referencia. Así, cando no ano 2008 ou 2009 no debate público galego se fale sobre o Consorcio de Servizos de Igualdade e Benestar e sobre a Rede Galega de Escolas Infantís, estarase a falar sobre a *imposición lingüística*, e non sobre a dotación de servizos públicos ou o financiamento dos mesmos, elementos estes de carácter institucional que perderán peso específico na axenda en detrimento de conceptos como a *liberdade lingüística* aparecidos no caso vasco de xeito posterior ó galego.

Seguindo o modelo de Subirats e outros (2008) ó longo das diferentes etapas e produtos da política os actores evolucionan nas súas posicións mediante o acceso a novos recursos ou a modificación do uso dos mesmos con respecto ás etapas anteriores, de tal xeito que os actores actúan estratexicamente en función das novas capacidades para que as súas posturas sexan as determinantes á hora da variación ou fixación definitiva dos produtos intermedios. Este

esquema xeral é preciso interpretalo de xeito multinivel, sendo posible observar diferentes comportamentos dos actores en función do nivel territorial de referencia. Deste xeito, a análise dos recursos e das posturas dos actores pode amosar a defensa de posicións inicialmente incompatibles entre os niveis autonómicos e locais, pero racionais en función do nivel territorial da análise e dos obxectivos do devandito nivel.

Este esquema de análise responde á complexidade da realidade propia das políticas públicas de carácter multinivel, polo que se multiplican os planos territoriais da análise dos elementos que determinan as posicións dos actores de xeito simultáneo ó feito dinámico da secuencia das etapas que, como xa foi analizado, non unicamente se desenvolve de xeito lineal, senón que se producen efectos para os produtos e etapas inmediatamente posteriores e anteriores.

Finalmente, é preciso indicar que con respecto ós actores que actúan a nivel autonómico e local danse relacións de dependencia e de autonomía matizadas en función da repercusión autonómica ou local dos actos e do nivel de análise escollido. Neste caso pódese salientar a vixencia da tese da nacionalización e da tese do novo localismo defendidas por Brugué e Gomà (1998) con respecto á conformación da axenda dos partidos políticos a nivel local.

Así, mediante a vixencia da tese da nacionalización é posible observar comportamentos de actores políticos locais facendo referencia a situacións problemáticas non locais que son definidas como problemas por organizacións con posicións a nivel autonómico ou nacional que non responden ás situacións propias do nivel local. I é racional (dentro do concepto de *reasonable rationality* de Nogaard (1996) citado en Subirats e Knoepfl (2008), ou da *lóxica do apropiado* de March e Olsen (1997), por parte dos actores políticos locais soster a un mesmo tempo discursos coherentes co argumentario autonómico/nacional e co argumentario meramente local a través da tese do novo localismo, de tal xeito que actúan conforme ás expectativas dos públicos ós que se dirixan en función do momento e da estrutura de incentivos existentes.

Os seguintes apartados da investigación afondarán no caso galego, estudando nun primeiro intre o marco normativo propio dos servizos sociais e do réxime local como marco para a modificación das regras institucionais das políticas sociais na VII lexislatura e a creación do Consorcio, en tanto que posteriormente será introducido o estudo de caso da política pública mediante a aplicación do modelo de referencia da investigación, coa análise das etapas e dos diferentes produtos intermedios de cada unha delas, así como co referente á análise dos actores e da súa evolución ó longo do tempo.

5. As políticas de benestar en Galicia.

5.1 PRIMEIRO ACHEGAMENTO

Unha vez estudado o marco xeral e a evolución das políticas locais de benestar en España dende primeiros de século, facendo especial fincapé nas relacionadas cos servizos de atención á primeira infancia, é preciso realizar un achegamento á situación das mesmas en Galicia, de tal xeito que este sexa o punto de partida para a análise do contexto no que se insire o deseño e creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como ente que representa a modificación das regras institucionais levada a cabo na VII lexislatura autonómica con respecto ás políticas sociais galegas.

O presente apartado estruturase iniciando o seu desenvolvemento a través da análise do contexto político galego que dá pé á aprobación do marco normativo propio relativo ás políticas de benestar, no cal se enmarca a lexislación actual e o Consorcio como ente prestador de servizos de benestar. Este achegamento será realizado cronoloxicamente e poderase observar como a inclusión do Consorcio como ente multinivel é deseñado e creado na VII lexislatura atendendo a un marco normativo (lei de servizos sociais 4/1993) que será substituído ó longo da propia lexislatura pola 13/2008 de servizos sociais de Galicia. Esta lei deseña un novo marco institucional para as políticas de benestar no que tanto Consorcio como a Axencia Galega de Servizos Sociais terán un rol salientable, se ben este rol evolucionará ó longo da VII, VIII e IX lexislaturas ata a situación actual.

Ademais, realizarase un achegamento en termos cuantitativos á evolución da política social en Galicia focalizando o esforzo ó estudar as principais redes de servizos (atención á primeira infancia e ás persoas maiores) en función dos datos oficiais do Rexistro Unificado de Entidades Prestadoras de Servizos Sociais de Galicia (RUEPSS). Así, será posible observar un primeiro escenario cuantificable con respecto á situación da política pública nos anos inmediatamente anteriores ás eleccións autonómicas do ano 2005 e na súa evolución ata a actualidade.

No presente apartado prestarase unha especial atención á distribución competencial das políticas sociais, estudando especificamente este tema nas diferentes normativas autonómicas. Neste sentido, amosarase tanto a distribución competencial entre os niveis autonómico e local, como de xeito sectorial entre os departamentos de benestar social ou servizos sociais e os de ensino para o caso específico das Escolas Infantís. Esta última distribución é a que marca a atribución á Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar das competencias sobre este servizos e, polo tanto, a iniciativa á hora do deseño do Consorcio como elemento principal para a política pública de servizos á primeira infancia a partir do ano 2005, dun xeito diferente ós casos asturiano e vasco no que a iniciativa autonómica lle correspondía ás consellerías de

educación. Con todo, a atribución competencial non fica vencellada coa inclusión dun enfoque educativo/asistencial no servizo, recolléndose a importancia deste enfoque educativo no caso galego.

5.2 O CONTEXTO POLÍTICO DE REFERENCIA PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS.

Antes de realizar un achegamento á normativa galega que rexe as políticas sociais, é preciso analizar o contexto político no que se aprobaron as devanditas leis ou actualizacións da normativa, vencellando o contexto e o posicionamento dos actores políticos con representación no goberno autonómico e/ou as consellerías competentes en servizos sociais, co desenvolvemento normativo de referencia e, finalmente, co obxecto da investigación.

Este achegamento comporta un valor salientable xa que o desenvolvemento lexislativo responde ás liñas e ás prioridades dos gobernos autonómicos e das maiorías parlamentarias que os sustentan, de tal xeito que sexa posible observar como os elementos centrais do deseño lexislativo, así como do deseño das ferramentas para o artellamento multinivel dos servizos de referencia, trocan ou evolucionan en función da axenda das coalicións parlamentarias.

Este enfoque ratifica a óptica sostida por Subirats e outros (2008) con respecto a que o proceso dinámico de deseño, modificación e desenvolvemento da lexislación, así como a posibilidade de acudir ós tribunais, é un recurso en mans dos actores políticos, desbotando de raíz a interpretación do *constitucionalismo metodolóxico* segundo o cal os textos legais describen o proceso da política pública e, polo tanto, son de carácter determinista. Deste xeito, o proceso político determina o proceso lexislativo, determina o enfoque e as prioridades presentes na lexislación, e determina as ferramentas utilizadas para a implementación da propia lexislación.

Como se comenta ó longo da investigación, e será reafirmado mediante a análise lexislativa a levar a cabo no presente punto, as Escolas Infantís e os Centros de Día forman parte das políticas de servizos ás persoas e, polo tanto, atópanse integradas dentro dos servizos sociais de carácter local. Este feito que determina o carácter multinivel da política provoca que, para a completa análise da correlación entre a lexislación autonómica e as ferramentas para a colaboración entre goberno autonómico e Entes locais para a implementación, sexa preciso ter en conta o nivel municipal, de tal xeito que a presenza de actores locais con capacidade de mobilización de recursos sexan quen de introducir variacións na correlación anteriormente descrita. Así, dentro do esquema será contemplada a presenza da FEGAMP, como entidade de representación dos Entes locais galegos, atendendo á organización política á que pertence a súa presidencia e á composición maioritaria das vicepresidencias.

A perspectiva a desenvolver neste apartado, tomada de Márquez (2014), de xeito previo á análise xurídica da normativa galega relacionada cos servizos sociais e coa distribución competencial entre Comunidade e Entes locais, permitirá identificar como os actores determinan a lexislación e, neste caso, como unha análise multinivel dos actores permite observar modificacións tanto institucionais como substantivas da política e das ferramentas

que permiten a súa implementación, completando así un marco de interpretación previo ó de carácter xurídico.

Táboa 17: Contexto político da normativa máis salientable en materia de política social e ferramentas de colaboración multinivel. Galicia 1981 – 2016.

<table>
<tr><th>Lexislatura</th><th>Período temporal</th><th>Presidencia da Xunta de Galicia</th><th>Lexislación máis salientable</th><th>Presidencia da FEGAMP</th><th>Ferramentas multinivel Xunta - Concellos</th></tr>
<tr><td>I</td><td>1981 – 1985</td><td>Albor I</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="3">Nacemento no 1989</td><td rowspan="7">Convocatorias anuais de subvencións.

Sinatura de convenios.

Plan Concertado</td></tr>
<tr><td>I</td><td>1983 - 1985</td><td>Albor II</td></tr>
<tr><td>II</td><td>1985 – 1987</td><td>Albor III</td><td>Lei 3/1987 de Servizos Sociais</td></tr>
<tr><td>II</td><td>1987 – 1989</td><td>Laxe</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>III</td><td>1989 – 1993</td><td>Fraga I</td><td>Lei 4/1993 de Servizos Sociais</td><td>1989 – 1992 José Castro, Alcalde de Ponteareas. AP – PPdG</td></tr>
<tr><td rowspan="2">IV</td><td rowspan="2">1993 – 1997</td><td rowspan="2">Fraga II</td><td>Lei 3/1997 da familia.</td><td rowspan="2">1992 – 1995 Xosé Luís Torres Colomer, Alcalde de Ribeira. PPdG.</td></tr>
<tr><td>5/1997 de Administración Local de Galicia</td></tr>
<tr><td>V</td><td>1997 – 2001</td><td>Fraga III</td><td>Lei 3/2000 do voluntariado de Galicia.</td><td>1995 – 1999 Julio Álvarez, Alcalde de Quiroga. PPdG.</td></tr>
<tr><td>VI</td><td>2001 – 2005</td><td>Fraga IV</td><td>Lei 7/2004 da igualdade</td><td>1999 – 2003, Manuel Cabezas, Alcalde de Ourense. PPdG</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td>2003 – 2007 Xosé</td></tr>
</table>

Lexislatura	Período temporal	Presidencia da Xunta de Galicia	Lexislación máis salientable	Presidencia da FEGAMP	Ferramentas multinivel Xunta - Concellos
VII	2005 – 2009	Touriño	Lei 2/2008 de traballo en igualdade. Lei 13/2008 de servizos sociais de Galicia.	Crespo, Alcalde de Lalín. PPdG	2006 Creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar no marco do Pacto Local. Convocatorias de subvencións. Sinatura de convenios. Plan Concertado.
VIII	2009 – 2012	Feijóo I	Lei 3/2011 de Apoio á Familia	2007 – 2011 Carlos Fernández, Alcalde de Ames. PSdG - PSOE 2011 – 2015 José Manuel Rey Varela, Alcalde de Ferrol. PPdG	2010 Decisión de disolución do Consorcio. Convocatorias anuais de subvencións. Sinatura de convenios. Plan Concertado
IX	2012 - 2016	Feijóo II	Lei 8/2016 pola que se modifica a 13/2008 de servizos sociais	2015 – Actualidade, Alfredo García, Alcalde do Barco. PSdG-PSOE	2014 Creación da Axencia Galega de Servizos Sociais. 2016 Acordo FEGAMP – Xunta mantemento do CGSIB. Convocatorias anuais de subvencións. Sinatura de convenios. Plan Concertado.
X	2016 - Actualidade	Feijóo III			

Fonte: Elaboración propia a partir de Márquez (2014)

Tal e como se pode observar no cadro, deseñouse o mesmo partindo do período temporal marcado polas lexislaturas (da I á X actual) e dos anos que ocupou cada unha delas partindo do ano 1981 ata a actualidade. O marco político iníciase coa conformación do Goberno da Xunta de Galicia aludindo á figura que ocupa a súa presidencia a xeito de resumo, xa que existen diferentes gobernos en forma de coalición (Albor II, Albor III, Laxe, Fraga I e Touriño) e gobernos en forma de maioría absoluta da forza parlamentaria que apoia ó goberno. A columna correspondente á lexislación máis salientable comprende a parte adicada ás leis ou ás súas principais modificacións. Nestes apartados amosaranse os textos normativos máis salientables para o efecto da investigación, focalizando a atención nas normas que inciden no deseño institucional das ferramentas de colaboración multinivel entre Entes locais e Xunta de Galicia para a prestación dos servizos a nivel local, así como aquelas máis salientables que inciden no desenvolvemento substantivo dos servizos.

Finalmente, e como aspecto básico a analizar de cara ó elemento multinivel, amósase a conformación da Federación Galega de Municipios e Provincias como ente representativo dende 1989 dos Concellos galegos, de tal xeito que se poida identificar a presenza dunha mesma liña política entre Xunta – FEGAMP ou non como elemento a ter en conta de cara a presenza de maior/menor confrontación entre os dous entes. Este aspecto é importante para a comprensión da última columna referida ás ferramentas de colaboración multinivel entre Entes locais e Xunta de Galicia para as políticas sociais, estudando neste apartado a presenza de evolucións substanciais nestas ferramentas sobre todo nos últimos anos como consecuencia da institucionalización mediante o Consorcio desta colaboración.

O escenario xeral exposto no cadro amosa como primeiro fito salientable a aprobación da Lei 3/1987 de Servizos Sociais de Galicia na segunda lexislatura autonómica baixo a responsabilidade do terceiro goberno Albor apoiado pola coalición parlamentaria integrada por Alianza Popular, Partido Demócrata Popular, Partido Liberal e Centristas de Galicia presentada electoralmente baixo a denominación de Coalición Popular, e por Coalición Galega que, no ano 1987 colaboraría co PSdG-PSOE na realización da moción de censura que daría paso ó goberno autonómico liderado por Fernando González Laxe.

Esta primeira lei autonómica de servizos sociais elabórase nun marco de desenvolvemento xeral da autonomía e das súas institucións, tendo como base a asunción da asistencia social como competencia exclusiva autonómica e procedendo á creación dunha estrutura básica de servizos sociais, se ben interpretada esta dende unha óptica autonómica e relegando ós Entes locais a unha posición de dependencia.

Dentro desta primeira estruturación do sistema de servizos sociais é salientable a alusión presente na propia lei a que o vieiro da colaboración entre Entes locais e Xunta de Galicia para o sustento dos servizos locais artellarase mediante as convocatorias anuais de subvencións. Así, os Entes locais poderían acceder ás liñas de financiamento autonómicas, das deputacións provinciais ou ó Plan Concertado (onde intervén como ente financiador o Estado) para a creación e sustento dos seus equipos de profesionais e dos centros baixo xestión municipal, de tal xeito que as transferencias existentes entre as administracións serán realizadas en base ás convocatorias discrecionais e baixo os criterios que a administración autonómica determine, polo que a primeira pedra do sistema de colaboración multinivel para a prestación dos servizos sociais locais é *asimétrica* e non vai ser contestada por unha FEGAMP que nace no ano 1989.

A segunda lei de servizos sociais aprobada no Parlamento é a 4/1993 baixo o primeiro goberno autonómico Fraga apoiado polo Partido Popular e Centristas de Galicia (que se presentaron en coalición – Centristas de Galicia presentouse na provincia de Ourense e obtivo 4 parlamentarios) ata a integración desta última formación no Partido Popular en decembro do 1991. Esta segunda normativa ten como elemento central o recoñecemento do principio de autonomía local derivado da CE e da Lei 7/1985 de Bases de Réxime Local e que, como se puido comprobar, fora minimizado na 3/1987 que responde a un contexto de desenvolvemento autonómico e asunción dun espazo propio.

Con todo, e aínda que o outro grande actor da política social entendida dende un enfoque multinivel é a FEGAMP que no ano 1993 xa se atopa activa (se ben a introdución da perspectiva municipalista na lexislación é un elemento básico que determina a totalidade da 4/1993), a presenza de ferramentas que artellen este enfoque multinivel séguese a reducir ós elementos deseñados e postos en práctica dende a anterior lei de servizos sociais, ós que se lles engade dende o 1988 o Plan Concertado. É dicir, a inclusión da perspectiva municipalista de defensa da autonomía local non vai seguida do establecemento dun sistema de colaboración estable e non discrecional, polo que a *asimetría* segue a ser unha característica básica da relación entre Xunta de Galicia e Entes locais no que ás políticas sociais de competencia local se refire.

A partir da IV lexislatura, e xa cunha autonomía estabilizada que acada a creación e lexitimación do seu propio espazo de actuación, a produción de normativa autonómica vaise substituíndo pola produción de Decretos e Ordes que desenvolvan a normativa previamente creada, se ben tamén se observa a aprobación de determinadas normativas específicas de carácter sectorial que se interrelacionan coa 4/1993 de servizos sociais e que a complementan, como acontece coa lei 3/1997 da familia.

Ademais, é preciso facer unha especial referencia á aprobación da Lei 5/1997 da Administración Local de Galicia que determina o marco xeral das relacións entre a Xunta de Galicia e os Entes locais, así como a distribución competencial xeral atendendo ás lexislacións específicas de carácter sectorial. Neste caso, amósase unha especial incidencia na 5/1997 pola alusión ás fórmulas de cooperación entre as dúas Administracións baseadas, por unha banda, no respecto á autonomía local e, por outra banda, na necesidade de fomentar estas fórmulas de cooperación para loitar contra as "*disfuncións derivadas do propio sistema de competencias*"[147].

Con todo, ó longo das lexislaturas posteriores á IV cos diferentes gobernos Fraga (Fraga III e Fraga IV), onde a FEGAMP se aliñaba en termos de pertenza ó Partido Popular da súa Presidencia, e a pesar da énfase que se fai na Lei de Administración Local de Galicia no establecemento de marcos de cooperación entre as Administracións para mellorar a prestación de servizos, é preciso indicar que as ferramentas que artellan esta cooperación no caso dos servizos sociais de carácter local, non evolucionaron con respecto ás lexislaturas anteriores, continuando co vieiro marcado centrado na convocatoria anual de liñas de subvencións e na sinatura de convenios individuais entre a Administración autonómica e a local, o que amosa un escenario marcado polo *path dependence*.

[147] Recollido do preámbulo da 5/1997.

Nas lexislaturas posteriores á IV, e unha vez sentadas as bases da política social e da distribución competencial entre Xunta de Galicia e Entes locais, prodúcese a aprobación de diferentes normativas sectoriais que, á imaxe do acontecido coa Lei de Familia do 1997, completan o marco dos servizos sociais. Estas leis son a 3/2000 do voluntariado e a 7/2004 de igualdade, marcando esta última un punto salientable co concepto "*socialización das cargas"* (Art. 21), así como coa definición dun enfoque expansivo da política de prestación de servizos locais relacionados coa atención á primeira infancia e ás persoas maiores que complementa á 3/1997 da familia.

Ademais, este desenvolvemento lexislativo sectorial compleméntase con Decretos como o 329/2005 sobre os centros de atención á infancia, básicos para a política pública de referencia, se ben a dotación das ferramentas multinivel comentadas para facer fronte a esta interpretación expansiva da política non varían con respecto ás lexislaturas previas, mantendo a liña de colaboración entre FEGAMP e Xunta de Galicia.

Este escenario troca substancialmente na VII lexislatura onde a continuidade lexislativa inicial bate coa evolución na súa interpretación por parte do Goberno autonómico xurdido a raíz da coalición entre PSdG-PSOE e BNG, e por parte da FEGAMP que, no período 2003 – 2007 foi liderada polo Alcalde de Lalín pertencente ó Partido Popular.

Así, aínda que ata o ano 2008 non se producirá a evolución na lexislación de servizos sociais, o Pacto Local asinado entre Xunta de Galicia e FEGAMP, complementado co Acordo asinado entre Vicepresidencia e FEGAMP para a mellora dos servizos sociais, son o marco de referencia para unha nova interpretación da lexislación vixente, dando pe ás modificacións non incrementais das ferramentas de colaboración inter-administrativas e, polo tanto, ó nacemento do CGSIB no ano 2006 que actuaría de xeito paralelo ó mantemento das liñas de subvencións previamente existentes como ferramentas de colaboración multinivel.

A creación do Consorcio é paralela a unha salientable evolución da normativa de segundo nivel, xa que se procede á aprobación de decretos como o da creación da Rede Galega de Centros de Día ou, xa incidindo no perímetro do problema público a resolver por medio do Consorcio (en parte) a aprobación do decreto 124/2007 de regulación do uso e promoción do galego no sistema educativo. Neste sentido, a propia creación do Consorcio comportará un salientable desenvolvemento por parte do ente da normativa sectorial, xa que os regulamentos internos dos seus servizos (Rede Galega de Escolas Infantís e Centros de Atención ás Persoas Maiores) suporán modificacións substanciais con respecto, por exemplo, ó Decreto 329/2005 sobre os centros de atención á primeira infancia incrementando as ratios de docentes.

Neste contexto obsérvase como os trocos nos actores institucionais presentes na política son quen de provocar modificacións nas ferramentas de colaboración multinivel sen variar o marco lexislativo, provocando un troco de paradigma e pasando do *path dependence* ó *path departure*, e determinando un novo marco institucional para a xestión dunha política expansiva cuxa filosofía xeral será recollida na 13/2008 de servizos sociais de Galicia.

Este novo marco de actuación que nace no 2006 será posto en cuestión por diferentes actores políticos dende o seu xurdimento, como se observará ó longo da investigación, se ben será no 2010 cando se produza unha nova decisión non incremental centrada no anuncio da disolución do Consorcio. Esta decisión é tomada a raíz da evolución das posicións dos actores institucionais presentes na VIII lexislatura que, ó igual có acontecido no 2006, aínda sen

modificar a lexislación de servizos sociais (como se verá con posterioridade, a lei 13/2008 reserva un lugar salientable ó Consorcio) decídese iniciar o proceso de traspaso dos seus centros á Axencia Galega de Servizos Sociais (prevista na 13/2008, pero non creada ata o 2014 e que entrará en funcionamento no 2015) e a extinción do ente consorcial.

Así, a evolución nas posicións e na capacidade de mobilización de recursos dos actores determina a interpretación da lexislación e, sen modificala, permite tomar decisións non incrementais con respecto ó marco institucional de referencia para a política pública.

Con todo, e retomando o desenvolvemento lexislativo de carácter sectorial, na VIII lexislatura apróbase a Lei 3/2011 de Apoio á Familia que, concretamente no seu Art. 29.3.2º afirma a necesidade de ampliar a rede de centros de atención á infancia.

Esta situación repetirase na IX lexislatura na que o Goberno Feijóo II crea efectivamente a Axencia Galega de Servizos Sociais (Decreto 40/2014) e procede a unha limitada revisión da Lei 13/2008 de servizos sociais, coincidindo cun desenvolvemento lexislativo parcial que incide directamente na creación da Axencia e no traspaso dos Convenios de Adhesión dos Concellos e da xestión dos centros do Consorcio á propia Axencia (por exemplo, Lei 14/2013 de racionalización do sector público autonómico ou Lei 12/2014 de medidas fiscais e administrativas). Este vieiro conta coa posición proclive da FEGAMP que dende o ano 2011 ten na súa presidencia a José Manuel Varela Rey, Alcalde de Ferrol polo Partido Popular, se ben as resistencias a nivel municipal son salientables, polo que o Consorcio continúa como ferramenta de colaboración inter-administrativa ó longo deste período a pesar da decisión formal da súa disolución.

No ano 2016, aínda na IX lexislatura, afóndase nesta situación xa que, co resultado das eleccións municipais do ano 2015, a presidencia da FEGAMP varía e sitúase a Alfredo García, Alcalde do Barco polo PSdG-PSOE, na súa presidencia co apoio do BNG, dando lugar a unha nova reflexión sobre o marco institucional de colaboración entre Xunta e Concellos para a prestación do servizos que vén realizando o Consorcio. Neste caso, unha nova modificación da capacidade de mobilización dos recursos dos actores políticos achega a sinatura do Acordo do 2016 entre FEGAMP e Xunta de Galicia polo que se procede á revisión dos Convenios de Adhesión dos Concellos ó Consorcio e ás liquidacións das achegas municipais, dando pe ó mantemento e potenciación do Consorcio como ente válido para a prestación dos servizos de carácter multinivel.

Este Acordo tradúcese no Art. 69 da Lei 2/2017 e supón un paso adiante na comprobación da hipótese sostida na investigación de que a interpretación e aplicación matizada (ou ben a non aplicación) das decisións formais realízase en función da capacidade de mobilización de recursos dos actores políticos e, polo tanto, a política pública evoluciona mediante a interacción destes actores dun xeito non determinado pola lexislación a xeito do *constitucionalismo metodolóxico.*

5.3 O MARCO NORMATIVO GALEGO.

O marco normativo relativo ás políticas de benestar en Galicia, sobre todo a aqueles relacionadas coa prestación de servizos á primeira infancia e de atención de proximidade ás persoas maiores, vén determinado por unha estrutura xerárquica encabezada pola Constitución Española de 1978, o Estatuto de Autonomía de Galicia do 1981, e a Lei de Bases de Réxime Local de 1985 para, a partir destes tres chanzos normativos xerais, acudir ás leis sectoriais de servizos sociais de Galicia (a Lei 3/1987, a Lei 4/1993 e a Lei 13/2008 de servizos sociais de Galicia, que tamén será estudada pero dende unha óptica diferente ó ser posterior ó 2006 onde se produciu a modificación non incremental da política pública), e á normativa básica de réxime local galega, é dicir, á Lei 5/1997 de Administración Local de Galicia.

Completando esta normativa básica, estudarase a normativas sectorial máis especializadas relacionadas cos servizos de benestar, como son a Lei da familia, da infancia e da adolescencia do ano 1997, e a Lei galega para a igualdade do ano 2004. A partir desta normativa do período previo e propio da VII lexislatura, as políticas sociais tamén se ven afectadas pola Lei 3/2011 de Apoio á Familia e á Convivencia de Galicia que tamén será integrada no estudo de caso.

A nivel estatal, ademais do marco indicado tamén será tido en conta o impacto da Lei 39/2006 de promoción da autonomía persoal e atención ás persoas en situación de dependencia[148] como elemento que determina a expansión de determinados servizos de atención á dependencia. Ademais, e xa dende unha óptica e dende un peso diferente, serán tidas en conta a Lei Orgánica 2/2012 de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira da que parte a Lei 27/2013 de racionalización e sustentabilidade da Administración Local e a correspondente Lei 5/2014 de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da 27/2013 en Galicia.

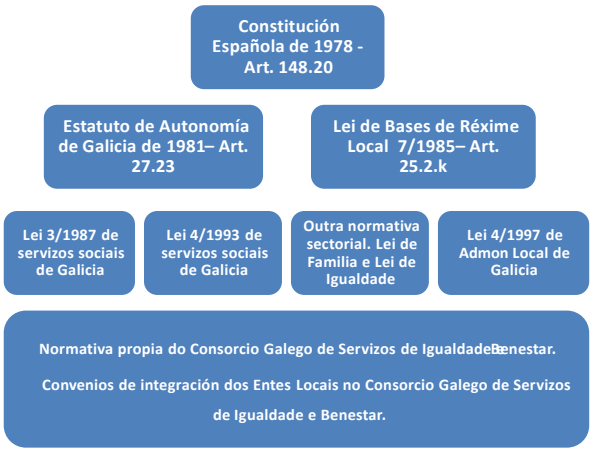
A análise normativa non será completa se non se atende ó deseño do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como ente central do novo modelo de política pública creado na VII lexislatura e, polo tanto, á súa regulación interna propia. Así, estudarase o acordo fundacional publicado no Diario Oficial de Galicia o 7 de xullo do 2006, e toda a normativa básica oficial do Consorcio publicada pola propia institución, na que se inclúe (I) o acordo fundacional, (II) os Estatutos, (III) o Regulamento Interno, (IV) o Regulamento de Réxime Interior das Escolas Infantís, e (V) o Regulamento de Réxime Interior dos Centros de Día. Ademais, será estudada a normativa básica da Axencia Galega de Servizos Sociais e os seus Estatutos publicados no ano 2014 que se relacionan intimamente cos acontecementos do ano 2010 e coas viraxes sufridas polo Consorcio na súa evolución ata a actualidade.

Este último chanzo normativo é salientable xa que marca a arquitectura institucional multinivel da política pública, de tal xeito que organiza as relacións entre a Xunta de Galicia e os Entes Locais, elemento este que ten unha elevada importancia de cara ó éxito das iniciativas de coordinación inter-administrativas. Neste sentido, tamén serán tidos en conta os Convenios de integración dos Entes Locais no Consorcio, sendo estes os elementos básicos que artellan o intre do ingreso e que marcan os dereitos e obrigas individuais dos mesmos, así

[148] A ter en conta no deseño dos diferentes departamentos do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, sobre todo no relacionado cos Centros de Atención ás Persoas Maiores.

como os diferentes espazos de participación que o Ente Local de referencia terá tanto a nivel institucional como a nivel micro referido a cada un dos servizos consorciados.

Imaxe 5: Esquema da análise do marco normativo básico.



Fonte: Elaboración propia.

Ó longo da análise normativa, tamén será tido en conta o debate xurídico a raíz da figura do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como elemento de colaboración inter-administrativo para a xestión das políticas de benestar. Neste caso, o debate preséntase entorno á figura do Consorcio como elemento que ten a posibilidade de minar a autonomía local por parte da Administración Autonómica en función dunha posición asimétrica relacionada, sobre todo, coa posibilidade de financiamento dos servizos públicos.

Neste sentido, é preciso incidir en que o estudo do marco normativo e dos debates xurídicos que aquí se presentan realizaranse seguindo unha óptica de carácter institucionalista, é dicir, repasando os principais elementos marcados pola normativa, ficando unha revisión deste mesmo marco en clave neo-institucional para o estudo de caso, onde o marco xurídico é un dos recursos cos que contan os actores á hora de establecer ou modificar as súas posturas sobre a política pública de referencia.

Así, como xa foi comentado, tanto as normativas como os debates de carácter xurídico dende a perspectiva da análise de políticas públicas son recursos dos actores que son utilizados en función das súas capacidades, de tal xeito que esta investigación asume unha posición diferente ó *constitucionalismo metodolóxico* achegándose ó *constitucionalismo empírico* de base neo-institucional que pon ós actores, e ós elementos subxacentes que definen o comportamento dos mesmos, no centro da análise da política pública.

5.3.1 As políticas de benestar na normativa básica galega.

Seguindo o esquema exposto no anterior apartado, considerarase integradas na normativa básica os dous primeiros chanzos da xerarquía normativa indicada, é dicir, o correspondente á Constitución Española de 1978, e ó Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981,

conxuntamente coa Lei de Bases de Réxime Local 7/1985 que marca o conxunto de competencias básicas dos Entes Locais. A partir desta normativa básica desenvólvense os seguintes chanzos normativos que están integrados polo conxunto de normas sectoriais de referencia.

No apartado anterior da investigación, no que se facía referencia ó marco normativo xeral das políticas de benestar no Estado Español coa finalidade de plasmar o concepto multinivel, indicábase que o Art. 148.20 da Constitución Española salienta que a asistencia social é unha materia sobre a que poden ser competentes as Comunidades Autónomas e que, como xa se observou, foi sucesivamente recollido en tódolos Estatutos de Autonomía aprobados polo que tódalas Comunidades Autónomas son competentes en materia de Asuntos Sociais.

En Galicia, a asunción como competencia autonómica da materia de asuntos sociais foi recollida nos Art. 27.23 e 27.24 do Estatuto de Autonomía de 1981, que outorgan a competencia exclusiva á Comunidade das materias de Asistencia social e de promoción do desenvolvemento comunitario. Isto supón o punto de partida para a creación dunha lexislación propia en materia de servizos sociais que se plasma en tres leis específicas de servizos sociais e no despregamento do artellamento institucional autonómico.

De xeito paralelo ó desenvolvemento das Comunidades Autónomas, o Estado promulga a Lei de Bases de Réxime Local 7/1985 na que marca os aspectos básicos do réxime local e as competencias a exercer polos Municipios. Así, no texto orixinal da 7/85 indícase no Art. 25.2.k que ós municipios correspóndelles exercer a competencia de "*prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social"*.

Neste sentido, a incorporación do Art. 28 da LBRL indica que:

> Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en participar, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente", permite "justificar la asunción de funciones mucho más de los mínimos requisitos legales. (Art. 28 LBRL 7/1985)

Este artigo é recoñecido por Medir Tejado (2015) como a cláusula xeral de competencia, afirmando que :

> Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en participar, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente (…) justificar la asunción de funciones mucho más de los mínimos requisitos legales (Medir Tejado, 2015:64)

O Art. 28 permite completar a óptica dunha contorna multinivel para as políticas de benestar que serán desenvolvidas por unhas Comunidades Autónomas en expansión, e por uns Entes Locais que se atopan cunha fiestra de oportunidade na que, ademais de vérense presionados polas súas sociedades locais de referencia, se atopan cunhas materias nas que a proximidade é un elemento central para o deseño dos servizos tal e como se observou con anterioridade ó aludir ó modelo local do benestar.

Deste xeito en Galicia, ó igual có que acontece nas restantes Comunidades Autónomas, a normativa básica estatal e galega reserva un rol salientable tanto para a Administración Autonómica como para os Entes Locais no tocante ás políticas de benestar, elemento de

confluencia que será desenvolvido nas regulacións sectoriais relativas ós servizos sociais e á administración local de Galicia

Ata o intre o desenvolvemento competencial autonómico e local xurdido nos anos posteriores á chegada da democracia, Castro Neo e Facal Fondo (2000) indican que o sistema de protección social estaba configurado por unha rede de servizos e prestacións propias da Administración Local e Central, prestando os concellos asistencia médico-farmacéutica e axudas asistenciais para atender carencias básicas das familias incluídas nos padróns de beneficencia municipal, e sendo estes Entes Locais apoiados polas Deputacións Provinciais á hora da xestión das *casas-cuna*, os fogares infantís e os centros de menores, en tanto que os servizos de apoio á xente maior estaban maioritariamente en mans da iniciativa social e, sobre todo, relixiosa. No tocante ás políticas de servizos sociais da Administración Central, estas eran xestionadas mediante as Juntas Provinciales de Asistencia Social dos Gobernos Civís, salientando tamén a presenza de institucións como a Obra de Protección de Menores, o Patronato de Protección a la Mujer, os Tribunais Tutelares de Menores, o Servicio Social de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos, o Instituto Social de la Marina, ou o Instituto Español de Emigración.

Unha vez aprobado o Estatuto de Autonomía de Galicia no 1981, iníciase o traspaso das competencias relacionadas cos servizos sociais dende o Estado á Comunidade Autónoma, sendo estas transferidas polo Real Decreto 2411/82 de 24 de xullo[149]; e sendo asumidas estas competencias pola Consellería de Traballo, Seguridade Social e Emigración. A partir desta asunción de competencias, a Consellería inicia no 1983 o seu apoio ós Entes Locais para a creación de servizos sociais de base municipais, apoio que se supeditaba á contratación dun Asistente Social para abordar os traballos da materia, focalizando os seus esforzos na atención á infancia e mocidade, á terceira idade, ós discapacitados, ós marxinados, ós drogadictos e ó alcoholismo baixo a coordinación da Dirección Xeral de Seguridade Social e Servizos Sociais.

Este apoio financeiro da Xunta de Galicia ós Entes Locais realizarase baixo a forma de subvención anual dende o ano 1984 que, no 1986, é asumida pola Consellería de Cultura e Benestar Social, concretamente pola Dirección Xeral de Servizos Sociais, supoñendo este feito a creación por primeira vez en Galicia dun órgano administrativo diferenciado e competente unicamente en servizos sociais a nivel autonómico que será o encargado á hora de deseñar e desenvolver a primeira normativa sectorial galega (Lei 3/1987 de Servizos Sociais de Galicia) e expandir a situación *embrionaria* dos servizos sociais galegos.

No período 1983-1984 séntanse as bases do sistema de apoio financeiro Xunta de Galicia – Entes Locais baseado na convocatoria anual de subvencións como xeito de sostemento dos

[149] Seguindo a Quiroga Barro (2010) estas transferencias completáronse cos seguintes decretos: (I) Real Decreto 2411/82 ampliado polo Real Decreto 534/1984 que completa a transferencia en materia de servizos e asistencia social; (II) o Real decreto 2434/1982 transfire as competencias en materia de asistencia social e promoción sociocultural, con especial referencia ó ámbito da xuventude e desenvolvemento comunitario; (III) o Real decreto 4123/1982 transfire as competencias en materia de tempo de lecer; (IV) o Real decreto 2414/1983 fai o traspaso de funcións e servizos en materia de garderías infantís laborais; (V) o Real decreto 2834/1983 transfire as relacionadas coa protección á muller (ampliadas polo Real decreto 91/1996); (VI) o Real Decreto 1108/1984 transfire as relacionadas coa protección de menores (ampliadas polo Real Decreto 1054/1985); (VII) o Real decreto 258/1985 transfire as funcións e servizos do Instituto Nacional de Servizos Sociais (INSERSO) da Seguridade Social.

equipos de servizos sociais de base municipais. Esta ferramenta de relación multinivel será un dos aspectos a considerar á hora de definir o artellamento institucional do novo modelo de política social creada na VII lexislatura que modificará o paradigma previo de actuación da Xunta de Galicia e das súas relacións cos Entes Locais.

5.3.2 A Lei 3/1987 de Servizos Sociais de Galicia.

O sistema galego de servizos sociais inicia os seus pasos entre os anos 1982 e 1984 nos que se fornece de certa estrutura institucional que o sustenta, e nos que recibe boa parte das transferencias das competencias dende o Estado que conformarán o núcleo dos seus servizos. Ademais, comeza a dotarse de certa sistemática no seu apoio ós Entes Locais, marcando o sistema de convocatoria de subvencións anuais como elemento básico para este apoio financeiro. Este inicio das actividades do sistema galego de servizos sociais comporta a necesidade de fornecerse dunha normativa propia que o artelle e desenvolva, en relación directa coa expansión que experimentan nos anos oitenta tanto os servizos de benestar como as institucións autonómicas.

Así, xorde a primeira Lei de Servizos Sociais de Galicia, Lei 3/1987, aprobada en abril do 1987[150] dentro da II Lexislatura autonómica co terceiro goberno de Xerardo Fernández Albor de xeito previo á moción de censura que dará paso ó goberno de Laxe (1987 – 1989), como marco legal que regula o funcionamento xeral do sistema de Servizos Sociais como herdeiro do anterior sistema de Asistencia Social, que, segundo o preámbulo, se sustenta sobre:

> …a competencia exclusiva da Comunidade Autónoma na creación dun sistema público de protección social que, distinto pero non alleo ó da Seguridade Social, permita o desenvolvemento dunha acción social pública, eficaz, global e moderna partindo da idea da dignidade das persoas e da xusticia social (Preámbulo da 3/1987)

A lei pretende superar unha situación previa caracterizada polas "*diverxencias"* entre os programas de atención social, pola *"dispersión"* dos esforzos, polo "*crecemento anárquico das respostas sociais"*, pola "*coexistencia de réximes xurídicos en boa parte contraditorios"* e pola "*acusada centralización"*[151].

Arias Astray (2004) afirma, de xeito coherente co xa comentado en anteriores apartados da investigación, que a lei 3/1987 pertence á primeira xeración das leis autonómicas de servizos sociais que presentan unha estrutura básica semellante nas que o obxectivo básico consiste en garantir un sistema público de servizos sociais que faga efectivo o dereito dos cidadáns ó benestar no ámbito da Comunidade Autónoma (Art. 1 da 3/1987); e nas que os principios xerais inspiradores son a responsabilidade dos poderes públicos, a planificación e coordinación, a prevención, a normalización e integración, a solidariedade, a descentralización e desconcentración, e a participación (Art. 3).

No relativo ás áreas de actuación (Art. 4 – 6), a lei artella un sistema con dous chanzos. O primeiro chanzo son os ***Servizos Sociais Comunitarios***, que teñen por obxecto "*promover e*

[150] Publicada no Diario Oficial de Galicia nº103 de 2 de xuño do 1987.
[151] Preámbulo da Lei 3/1987.

posibilita-lo benestar social de tódolos cidadáns orientándoos, se é necesario, cara uns servizos sociais especializados", e que comprenden "*servicios sociais de información, orientación e asesoramento"*, "*servicios sociais de animación, promoción e desenvolvemento da comunidade"*, e "*servicios sociais de axuda no fogar"* (Art. 5). Estes son definidos considerándoos "*servicios de atención globalizada que abranguen toda a problemática social da poboación dunha área o máis próxima ó cidadán e ó seu ambiente familiar e social, sendo a célula básica da xestión e programación, a través dos que se vai desenvolver toda a política de servicios sociais"* (Art. 7)

O segundo chanzo son os ***Servizos Sociais Especializados***, que inciden nos ámbitos da (I) familia, infancia e adolescencia co obxectivo de desenvolver "*actuacións e equipamentos destinados á protección das unidades de convivencia familiar e social, así como á atención de problemáticas que incidan no benestar dos menores"*; (II) da xuventude, co obxectivo do "*establecemento de equipamentos encamiñados a normaliza-las condicións de vida da xuventude, as actividades socio-culturais, ocupacionais e recreativas"*; (III) da muller, co obxectivo de "*previr e eliminar todo tipo de discriminación por razóns de sexo, coa finalidade de consegui-la plena e efectiva participación da muller na vida social con igualdade de oportunidades"*; (IV) dos minusválidos "*promovendo a prevención, tratamento, rehabilitación e integración social"*; (V) da vellez, co obxectivo de "*normaliza-las condicións de vida dos vellos"*; (VI) dos toxicómanos, ofrecendo "*orientación e asistencia á persoa individualizada ou á familia"*; (VII) da prevención e tratamento da delincuencia de menores e mozos; e (VIII) e das minorías étnicas, con actuacións "*que xeren a igualdade real e efectiva destes cidadáns, respecto dos outros, por medio da superación das discriminacións"* (Art. 6).

Os ***Servizos Sociais Especializados*** definidos no Art. 7 "*Constitúen o segundo nivel de atención, ofrecendo orientación e o tratamento específico dos diferentes sectores e problemática da poboación. Actúan como apoio, en estreita relación cos servicios sociais de atención primaria"*. O Art. 7 da Lei define tamén o concepto Equipamento como o "*soporte dos servicios sociais, tanto dos comunitarios coma dos especializados, e consistirán, entre outros, en pequenas residencias substitutivas do fogar, centros de acollida, centros ocupacionais e comunidades terapéuticas, así como centros para o desenvolvemento normal do lecer"* (Art. 7).

Esta división en dous niveis de actuación é propia da primeira xeración de leis autonómicas de servizos sociais, se ben a súa denominación troca dunhas comunidades a outras, de tal xeito que Arias Astray (2004:511) chega a indicar que *"la organización administrativa referida es esencialmente la misma"*.

Analizando as competencias e funcións que a Lei atribúe á Xunta de Galicia e ós Entes Locais, o Art. 9 reserva ó Goberno Autonómico aquelas relacionadas coa planificación e programación, e coa coordinación e xestión.

Con relación ós Entes Locais, o Art. 10 da Lei resume a función municipal indicando que "*Os entes locais, ó exerceren as súas competencias e aquelas funcións que lles delegue a Xunta de Galicia, axustarán a súa actuación á normativa e planificación xeral da Comunidade Autónoma"*. Esta restrición das funcións dos Entes Locais é un elemento constante nas normativas autonómicas de primeira xeración, indicando Arias Astray

(2004:512) que *"muchas Comunidades Autónomas, en su impulso y deseo de legitimación institucional y social han querido suplantar a las Corporaciones Locales, no respetando la referida división competencial".* Neste sentido, non se prevén unhas funcións propias do nivel municipal, senón que se prevé a posibilidade de delegación de funcións autonómicas nos Entes Locais entre as que salientarían, por exemplo, a xestión dos servizos sociais comunitarios, a xestión de equipamentos locais ou a xestión de prestacións económicas individuais de carácter non periódico. Ademais, os Concellos confeccionarán as estatísticas sobre as que o Goberno realizará a planificación, e promoverán a integración dos servizos sociais con outros servizos públicos que incidan no benestar.

Finalmente, e con respecto ó financiamento, a Lei indica que o Goberno consignará anualmente as cantidades destinadas ós gastos que se deriven do exercicio das competencias da Lei, ademais de contemplar que o sistema de apoio financeiro ós Entes Locais será a convocatoria de subvencións. Neste sentido, a Lei incorpora a "*tendencia"* á gratuidade dos servizos, se ben contempla a participación dos usuarios no financiamento de acordo coa normativa (Art. 25).

Se ben o desenvolvemento da Lei 3/1987 é un fito importante para as políticas de servizos sociais galegas, Castro Neo e Facal Fondo (2000) salientan a importancia do Convenio para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales (ou Pan Concertado) que, como ferramenta de colaboración entre a Administración Xeral do Estado, a Comunidade Autónoma e os Entes Locais, supón unha achega económica en forma de convocatoria de subvención anual que permite a contratación de máis persoal para os servizos sociais de base e a expansión de programas relacionados con sectores específicos da poboación como os relacionados coa vellez ou mocidade.

Neste sentido, é preciso facer unha primeira referencia cuantitativa ás contías que se barallan no Plan Concertado que se constitúe como un elemento de colaboración financeiro de cara ó sustento económico dos servizos sociais de carácter local por parte das Administracións inmediatamente superiores, con especial énfase na Administración Xeral do Estado. Así, e como reflexo do impacto económico dende a súa creación no ano 1988 para coa creación e desenvolvemento dos servizos sociais a nivel local, amósase a evolución no financiamento na seguinte táboa:

Táboa 18: Evolución do financiamento e distribución do Plan Concertado de Servizos Sociais. 1998 – 2005.

Anualidades	Orzamento Total[152]	% Estado	% Entes Locais	% Comunidades Autónomas
1988	35.032	25,72%	41,48%	32,80%
1989	71.839	20,91%	45,91%	33,18%
1990	127.956	25,83%	40,97%	33,20%
1991	181.440	25,14%	42,76%	32,10%
1992	203.647	24,22%	43,81%	31,97%

[152] En milleiros de euros.

Anualidades	Orzamento Total[152]	% Estado	% Entes Locais	% Comunidades Autónomas
1993	249.696	20,73%	51,80%	27,47%
1994	280.901	18,43%	53,60%	27,97%
1995	363.821	16,52%	60,89%	22,59%
1996	383.662	16,47%	59,25%	24,28%
1997	399.883	17,30%	57,82%	24,88%
1998	423.826	17,02%	56,17%	26,82%
1999	450.936	17,03%	56,35%	26,63%
2000	499.317	16,83%	56,96%	26,20%
2001	526.867	16,91%	54,90%	28,19%
2002	648.180	15,55%	56,01%	28,44%
2003	729.420	14,01%	57,71%	28,28%
2004	829.830	12,45%	59,86%	27,69%
2005	903.878	10,94%	61,05%	28,01%
2006	1.001.366	10,05%	60,65%	29,31%
2007	1.117.114	9,48%	60,10%	30,42%
2008	1.344.412	8,51%	57,21%	34,48%
2009	1.437.503	7,15%	49,26%	43,59%
2010	1.551.872	6,69%	42,98%	50,33%
2011	1.521.872	5,58%	43,87%	50,55%
2012	1.521.033	3,05%	45,73%	51,22%
2013	1.388.124	1,99%	47,75%	50,26%
Total / Promedios	**17.254.907**	**14,79%**	**52,49%**	**32,72%**

Fonte: Elaboración propia a partires de datos do Ministerio de Sanidade, Servizos Sociais e Igualdade.[153]

[153] Memoria do Plan Concertado de Prestacións Básicas de Servizos Sociais en Corporacións Locais 2013-2014. Versión on-line en http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/MEMORIA_Plan__Concertado__2013-14_.pdf consultado en novembro do 2016.

Como se pode comprobar, o peso dos Entes Locais no financiamento dos servizos sociais de atención primaria rolda entre o 40% e o 60% en todo o período analizado, se ben é preciso indicar que existe unha retirada importante do Estado no co-financiamento que é cuberta polas Comunidades Autónomas ata a situación actual na que se podería afirmar que os servizos de atención primaria son responsabilidade *case* íntegra de Entes Locais e Comunidades Autónomas xa que, se ben o Estado nunca supera unha cifra do 25% na achega, esta máxima colaboración dáse nos anos iniciais do Plan Concertado, chegando á actualidade con cifras inferiores ó 2% segundo datos oficiais do Ministerio de Sanidade, Servizos Sociais e Igualdade. Así, se ben o Plan Concertado é a ferramenta básica para o desenvolvemento dos servizos sociais locais dende finais dos anos 80, a súa relevancia dentro da política pública diminúe paulatinamente e o liderado da mesma pasa do Estado ás Comunidades Autónomas.

Ademais, e seguindo coa normativa propia, é preciso ter en conta que a 3/1987 inclúe dentro dos servizos sociais aqueles relacionados tanto coa familia e infancia, como aqueles relacionados coa muller dende unha óptica relacionada coa plena participación desta na vida social en igualdade de oportunidades, de tal xeito que dentro das limitacións existentes, abre a porta á asunción das políticas de atención á primeira infancia dende unha perspectiva autonómica xa que, como se puido observar, o rol dos Entes Locais fica relegado á delegación das funcións que a Xunta de Galicia lles outorgue.

Paralelamente ó desenvolvemento da Lei, a estrutura institucional da Xunta de Galicia relacionada coa materia evoluciona creándose no ano 1987 dentro da Consellería de Traballo e Benestar Social, a Dirección Xeral de Asistencia Social, á que se lle encomenda a atención á discapacidade e á terceira idade, ademais das transferencias do INSERSO e Seguridade Social; e a Dirección Xeral de Acción Social, que engloba as competencias referidas ós servizos sociais comunitarios e ós servizos sociais especializados. No ano 1990 aparece a Consellería de Traballo e Servizos Sociais que, coa Dirección Xeral de Servizos Sociais, asume tódalas competencias na materia.

Finalmente, e como breve resumo final da vixencia da Lei 3/1987, pódese indicar que foi o primeiro intento de desenvolver unha normativa propia en servizos sociais, enmarcándose nas denominadas leis autonómicas de servizos sociais de primeira xeración e, polo tanto, sendo coherente coa liña xeral de evolución autonómica. Neste sentido, a lei evoluciona de xeito paralelo á creación do Plan Concertado, de tal xeito que o desenvolvemento do marco normativo e o fornecemento de recursos económicos comportan que os servizos sociais a nivel municipal se desenvolvan e que aparezan como servizos diferenciados nos Concellos.

Con todo, a formulación inicial de colaboración financeira en terzos dos custos (1/3 dos custos dos servizos locais asumiríanos os Concellos, 1/3 a Comunidade Autónoma, e 1/3 a Administración do Estado) decántase progresivamente cara o incremento do peso da participación dos Entes Locais e das Comunidades Autónomas.

Así, a conxunción destes dous elementos (marco normativo e fornecemento de recursos) determinan o proceso de creación/expansión/consolidación dos servizos sociais municipais, tal e como se pode observar na análise que fan Castro Neo e Facal Fondo (2000:518-522) sobre os organigramas dos servizos sociais municipais nas capitais de provincia galegas, salientando que algunhas delas (caso do Concello da Coruña) xa contaban con certa estrutura de servizos sociais nos anos setenta.

Ademais é preciso comentar que baixo o paraugas normativo da presente lei, prodúcese o primeiro desenvolvemento institucional doa estrutura administrativa autonómica relacionada cos servizos sociais, así como das súas prácticas de relación cos Entes Locais (convocatorias de subvencións anuais), elemento este que marcará o desenvolvemento da política nos anos seguintes.

5.3.3 A Lei 4/1993 de Servizos Sociais de Galicia.

A Lei 4/1993, aprobada en abril do 1993 na III Lexislatura polo Goberno de Manuel Fraga, alude directamente á autonomía local no seu preámbulo incluíndo como declaración de intencións parágrafos como:

> Nesta regulación legal dos servicios sociais, materia que lle corresponde en exclusiva á Comunidade Autónoma, tense en conta o principio da autonomía dos entes locais que consagra a Carta Magna, atribuíndolles con toda nitidez competencias propias ós entes locais para a xestión dos seus intereses neste terreo. Só desa maneira, tal como sinala a Lei reguladora das bases do réxime local, faise realmente efectiva a autonomía que a Constitución garante.
>
> Ese principio fundamental, non contemplado na anterior Lei galega de servicios sociais, que só recollía a posibilidade de delegación, non debe implica-la disgregación e a heteroxeneidade en aspectos substanciais da prestación dos servicios sociais, para o cal cómpre aplica-la necesaria coordinación. Esa coordinación non implica unha tutela que menoscabe a autonomía municipal senón que, en palabras do Tribunal Constitucional, é unha posibilidade do lexislador esixida «pola unidade mesma do sistema no seu conxunto no que as diferentes entidades autónomas se integran», así como polo «principio de eficacia administrativa» (artigo 103.1 da CE), que debe predicarse non só de cada Administración pública, senón da enteira estructuración dos servicios públicos[154].

O elemento multinivel e o respecto á autonomía local dende a posición da Xunta de Galicia que asume os servizos sociais como competencia exclusiva é un dos determinantes da actualización normativa que leva á Lei 4/1993 de Servizos Sociais, de tal xeito que esta nova normativa (sobre a que se asenta no ano 2006 o deseño e creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar) responde na súa filosofía ó recoñecemento da autonomía local á hora de definir e implementar políticas sociais e, polo tanto, ó respecto á mesma alén dos elementos artelladores da coordinación.

Ademais da interpretación da actualización que supón a 4/1993 relativa á autonomía local, Adelantado (2011) afirma que:

> … s'inicia per part de Galícia el 1993, un procés de reforma cap a un model més liberal a través de canvis incrementals que s'estén fins avui dia (...). L'apogeu i la consolidació progressiva de la ideologia neoliberal al govern de l'economia (un canvi de paradigma del keynesià al monetarista, segons Hall, 1993) també va tenir lloc en la reorientació dels serveis socials a través dels marcs discursius de privatització i voluntariat social (ONG). Les segones lleis, de forma irregular però progressiva, introdueixen canvis que tendeixen a la liberalització i privatització dels SS a les CA. Es va produint un reconeixement exprés de la presència de la iniciativa privada lucrativa i integració d'aquesta al sistema, com també el reconeixement del voluntariat social organitzat al voltant de l'anomenat Tercer Sector. Amb la iniciativa mercantil s'estableix un sistema de concerts per a la

[154] Texto recollido literalmente do preámbulo da Lei 4/1993, do 14 de abril, de servizos sociais de Galicia. Dispoñible on line en http://www.parlamentodegalicia.es/sitios/web/BibliotecaLeisdeGalicia/Lei4_1993.pdf consultado en novembro do 2016.

> prestació de serveis (assistència domiciliària, residències per a la tercera edat...). En algunes CA es transfereixen recursos monetaris directament als usuaris mitjançant la figura del xec-servei, i guanya terreny la idea de la participació dels usuaris al finançament del cost dels serveis (Adelantado, 2011:326)

A Lei 4/1993 afonda na regulación do sistema de servizos sociais sobre a base dos seus principios inspiradores que son os de (I) responsabilidade pública, (II) recoñecemento e apoio da iniciativa social, (III) recoñecemento da iniciativa privada con ánimo de lucro, (IV) territorialidade, (V) planificación e coordinación, (VI) globalidade, (VII) normalización e integración, (VIII) participación, (IX) prevención, (X) solidariedade e (XI) universalidade. Neste sentido, define os servizos sociais como un "*sistema integrado de protección social orientado á prestación programada de atencións e servicios que posibiliten a mellora da calidade de vida e a participación das persoas ou grupos, especialmente daqueles que sofren algún tipo de carencia, marxinación ou desatención selectiva, así como á prevención e eliminación das causas que están na orixe daquelas situacións"* (Art. 4 da 4/1993).

A 4/1993 diferenza entre os servizos de atención primaria e os especializados, de tal xeito que os **servizos de atención primaria**, sendo o elemento básico do sistema e a canle normal de acceso ó sistema de servizos sociais, "*constituirán o nivel máis próximo ó usuario e ó seu ambiente familiar e social, desenvolven programas e prestan axudas favorecedoras da participación, integración e benestar social das persoas dentro do seu contorno comunitario"* (Art. 6). Os obxectivos deste primeiro chanzo do sistema de servizos sociais son os de (I) detección e análise das necesidades e carencias sociais; (II) información, orientación e asesoramento á cidadanía; (III) prevención no ámbito da comunidade; (IV) mellora da autonomía persoal; (V) inserción social; (VI) a animación e desenvolvemento comunitario; (VII) a mellora da cooperación e solidariedade; e (VIII) a prestación de servizos que cumpran cos obxectivos dos servizos de atención primaria (Art. 7).

Para o cumprimento dos obxectivos, os servizos de atención primaria contan con diferentes programas entre os que salientan (I) a orientación, asesoramento e información; (II) o programa de axuda no fogar, (III) o programa de inserción social; (IV) o programa de animación, prevención e cooperación social; (V) o programa de convivencia alternativa; e (VI) calquera outro que se puidera establecer orientado ó cumprimento dos obxectivos do servizo. Ademais, contan con diferentes equipamentos entre os que salientan (I) os centros sociais polivalentes; (II) os centros de día; (III) os centros ocupacionais; (IV) os centros de acollida; e (V) outros que sexan de utilidade sempre que se fagan no seo da comunidade (Art. 10)

No tocante ós **servizos sociais de atención especializada**, estes son os dirixidos a sectores da poboación con problemáticas definidas que, por precisaren dun tratamento complexo, non se poden resolver dende os servizos primarios. Estes colectivos son os relacionados (I) coa área de familia, infancia e mocidade; (II) minusvalías; (III) vellez; (IV) muller; (V) drogodependencia e alcoholismo; (VI) minorías étnicas; (VII) prevención da delincuencia; e (IX) outros tales como marxinados e transeúntes, refuxiados e asilados, emigrantes retornados "*ou cantos outros se poidan considerar necesarios"*(Art. 12-19). No tocante ós equipamentos propios dos servizos de atención especializada, son aqueles que serven de soporte para os programas e tratamentos orientados ó colectivo de referencia, de tal xeito que se poden incluír equipamentos tales como garderías infantís, ludotecas, residencias de menores ou vivendas tuteladas (familia, infancia e mocidade); centros ocupacionais,

centros especiais de emprego ou vivendas tuteladas (atención ás minusvalías); centros de atención diúrna, vivendas tuteladas ou pisos protexidos (vellez); centros de asesoramento, centros de acollida, ou centros de protección (muller); e, por exemplo, centros de rehabilitación ou centros de inserción (drogodependencia ou alcoholismo), segundo se pode observar nos Art. 12-19.

Tal e como indica o preámbulo da lei, un dos elementos básicos da mesma é a redefinición das competencias dos Entes Locais. Así, esta redefinición iníciase xa no Art. 20 afirmando que "*as competencias en materia de servicios sociais corresponderanlles ós concellos, as deputacións provinciais e á Comunidade Autónoma"*, redacción esta que marca a definición dunha competencia de carácter multinivel e que contrasta coa redacción da normativa do 1987 na que o Art. 10 indicaba que os concellos exercerían as competencias en materia de servizos sociais delegadas pola Xunta.

Así, a 4/1993 indica que son competencias locais as relacionadas coa (I) creación e xestión de servizos sociais de atención primaria; (II) a creación e xestión de servizos sociais especializados de ámbito local; (III) a colaboración no fomento dos servizos sociais locais prestados por entidades de iniciativa social; (IV) a colaboración na xestión das prestacións económicas; (V) a promoción e organización do voluntariado; ou (VI) a creación e regulación dos Consellos Locais de Servizos Sociais. Ademais, é salientable que a normativa recoñeza a posibilidade de que os concellos poderán prestar "*de seu ou asociados (…) os servizos inherentes ás competencias que segundo o punto anterior lles corresponden, de tal xeito que se acade unha maior eficacia e rendibilidade dos recursos dispoñibles"*, como indica o Art. 21.

Tal e como acontece no caso dos Concellos, a normativa desbota o concepto "*delegación"* (Art. 11 da 3/1987) para afirmar que as competencias "*corresponderanlles"* tamén ás Deputacións provinciais.

Con respecto ás competencias autonómicas, estas recóllense no Art. 26 e englóbanse en (I) planificación e programación xeral concretada na elaboración do Plan galego de equipamentos e servizos sociais (no que se incluirán detección de necesidades, definición de obxectivos, tipificación de servizos e equipamentos e distribución territorial dos mesmos); (II) ordenación e coordinación do sistema galego de servizos sociais, incluíndo elementos como a elaboración da normativa básica ou a coordinación das actividades públicas e privadas financiadas con recursos públicos; (III) a homologación, rexistro e control dos centros e servizos; (IV) e estudo de necesidades e problemáticas, así como a investigación e formación do persoal; (V) o asesoramento e asistencia técnica ás entidades prestadoras de servizos sociais; (VI) o deseño e aplicación dos sistemas de información estatísticas; (VII) a creación e xestión de programas e equipamentos que lle correspondan á administración autonómica; (VIII) a protección e tutela de menores; (IX) a regulación do voluntariado; ou (X) a avaliación das solicitudes e concesión das prestacións económicas.

A normativa recoñece como entidades prestadoras de servizos sociais ós Entes Locais, á Xunta de Galicia, ás entidades de iniciativa social e ás entidades de iniciativa privada con ánimo de lucro, recoñecendo especificamente no Art. 33 a posibilidade da Administración autonómica para concertar prazas nos centros de carácter privado sempre que o prezo convido non supere o "*custo medio das mesmas nos centros públicos na área de actuación*

correspondente". Ademais, recoñece o rol do Consello Galego de Servizos Sociais (Art. 40) e a súa composición dun xeito diferente á 3/1987 xa que estará composto por representantes da Administración autonómica e entidades locais, das entidades que colaboren na prestación de servizos sociais, representantes de asociacións de usuarios, representantes (en forma paritaria) de organizacións empresariais e sindicais, representantes de entidades veciñais, e representantes de colexios profesionais.

É interesante salientar o importante rol que na 4/1993 ten o sistema de financiamento dos servizos sociais vía subvencións convocadas pola Administración autonómica, sistema este que se recolle entre os Art. 53 e 57, e que plasma a tendencia iniciada nos primeiros anos da Administración autonómica. Así, esta ferramenta de relación multinivel supedita de facto as políticas locais á convocatoria anual correspondente, xa que no Art. 57 especifícase que os tipos de subvencións poderán estar relacionadas co investimento, co mantemento e coa promoción sempre que se adecúen á planificación da Xunta.

Finalmente, e tamén relacionado co financiamento, a norma afirma a necesidade de inclusión nos orzamentos anuais da Xunta "*das cantidades necesarias para facerlles fronte ós gastos derivados das competencias que o artigo 26 da presente lei lle atribúe á Administración autonómica"* (Art. 74), co cal non se prevé un chan mínimo ou un obxectivo a medio prazo de orzamento a consignar para a política pública de referencia. Con todo, o Art. 77 indica que "*os concellos de vinte mil habitantes ou menos que opten pola creación, o mantemento e o desenvolvemento de seu dos equipamentos, programas e servicios deberán consignar como mínimo un seis por cento dos presupostos para a dita finalidade"*. Ademais, recóllese especificamente no Art. 79 a participación "*na medida das súas posibilidades"* dos usuarios no financiamento dos servizos, de conformidade cos principios de solidariedade e redistribución, posibilidade esta a fixar de xeito regulamentario, elemento este que xa figuraba na anterior normativa.

Prestándolle unha atención máis singularizada ós servizos relacionados coas políticas de atención ás persoas tal e como se veñen definindo ó longo da presente investigación, é posible observar que estes servizos son contemplados dende o Art. 5.3 da Lei ó se referir a que tanto as problemáticas relacionadas coa *"Familia, infancia e mocidade"* (Art. 5.3.a), como as relacionadas coa "*vellez"* (Art. 5.3.d) son consideradas *"áreas de actuación definidas en función dos sectores de poboación e das problemáticas diferenciadas en cada unha delas"*. Así, a Lei 3/1993, a diferenza do acontecido coa normativa anterior, singulariza as áreas de actuación das políticas sociais galegas, e singulariza os servizos que se integran dentro das devanditas políticas sociais, contemplando os servizos de referencia dentro das mesmas.

Dentro da análise dos **servizos sociais de atención primaria** que a normativa realiza entre os Art. 6 e 10, e máis concretamente dentro dos equipamentos incluídos dentro do nivel de atención primaria, inclúense especificamente no Art. 10 "*os **centros de día**, que desenvolven programas referidos a determinadas áreas de actuación, sempre que non precisen de estancia nocturna"*. É dicir, contémplase e faise especial referencia de xeito singular ó Centro de Día como equipamento dos servizos sociais de atención primaria, elemento este a ter en conta á hora de atribuír competencias entre os diferentes niveis das administracións.

No caso das Escolas Infantís, estas inclúense dentro dos **servizos de atención especializada**, e máis concretamente dentro dos servizos de atención especializada á infancia (Art. 12), identificando o Art. 12.2 que "*son equipamentos propios destes servicios* (da área de familia, infancia e mocidade) *aqueles que serven de soporte para programas e tratamentos en institucións especialmente orientados cara á normalización, personalización e integración socio-familiar dos seus beneficiarios, tales como* ***garderías infantís****, ludotecas, pretalleres, granxas-escola, residencias de menores, casas de familia, vivendas tuteladas, e aqueloutras orientadas ós mesmos fins".*

Como se pode comprobar, a lei 4/1993 recoñece especificamente ás áreas relacionadas coa infancia e coa vellez, ademais de recoñecer singularmente ós Centros de Día como propios do nivel da atención primaria, en tanto que as Garderías se consideran como integrantes dos servizos de atención especializada, sendo preciso proceder ó estudo da distribución competencial destes servizos.

Así, no Capítulo II da lei correspondente á atribución de competencias ós entes locais, recóllese o Art. 21.j que alude á "*creación e xestión dos servizos de atención primaria"*, en tanto que no seu punto k. alude á "*creación e xestión dos servizos especializados de ámbito local".* Deste xeito, os centros de día ó seren considerados servizos de atención primaria, competen directamente ós entes locais.

No caso das garderías infantís, ó ser considerada polo Art. 12.2 un equipamento propio dos servizos de atención especializada da área de familia, infancia e mocidade, este inclúese tamén como competencia dos entes locais. Neste sentido, o Art. 21.k recolle a denominación "*de ámbito local"*, entendendo como tal "*aqueles* (servizos) *nos que os usuarios sexan predominantemente residentes no respectivo concello".*

Con esta distribución competencial determinada no Capítulo II, a **4/1993 atribúe a creación e xestión das Escolas Infantís e dos Centros de Día ós entes locais**, co cal a responsabilidade destes servizos básicos á hora de entender as políticas de benestar local recae no nivel municipal, sen prexuízo de que a administración autonómica exerza as súas competencias relativas á planificación ou coordinación xeral, tal e como foron recollidas no Capítulo III correspondente ás competencias da Comunidade Autónoma.

Deste xeito, e ficando clara a distribución competencial, o nivel de dotación dos servizos corresponde á iniciativa dos entes locais e, polo tanto, a normativa autonómica entende que os servizos nucleares das políticas de atención ás persoas son de responsabilidade local, ratificando así a opinión que manifesta Arias Astray (2004:515) que indica, en referencia á evolución do peso dos entes locais nas normativas autonómicas de servizos sociais de segunda xeración que "*son notorias las diferencias existentes en la distribución de competencias entre las distintas administraciones, de las cuales las locales salen reforzadas en estos nuevos textos legales".*

Arias Astray (2004:515) fai fincapé na importancia que estas normativas de segunda xeración lles outorga á iniciativa social non lucrativa e ó mercado, o que o leva a afirmar que "*se trata, en definitiva, de institucionalizar y legitimar el modelo mixto de servicios sociales"*. Este argumento é seguido por Adelantado (2011:335) ó afirmar que "*En les reformes de les lleis autonòmiques de SS* (as reformas das leis de primeira xeración) *s'observa un trànsit des dels objectius d'universalisme i responsabilitat pública cap als de privatització i altruisme"*.

Neste sentido, Adelantado insire as reformas das primeiras leis de servizos sociais nun marco onde prevalecen dous procesos paralelos:

- Por unha banda, atópase a introdución de elementos de carácter multinivel que non estaban presentes nas primeiras normativas dos anos oitenta. Saliéntase a importancia dos elementos locais/autonómicos/europeos en detrimento do rol que o Estado ten para as políticas sociais, elementos estes que se van incorporando nas sucesivas reformas das normativas de servizos sociais autonómicas.
- Por outra banda, atópase a xa comentada introdución de elementos de mercado en detrimento da responsabilidade pública integral que marcaba as primeiras normativas. Así, Adelantado (2011) indica que:

> L'emergència de nous actors s'explica per la potència substantiva i comunicativa per promoure un canvi de marc cognitiu que es pot resumir en menys estat, més mercat i més societal civil (voluntariat). Les crítiques als monopolis dels serveis públics de l'estat del benestar van donar pas a la societat del benestar amb nous imaginaris sobre el que han de ser i com han d'actuar les administracions públiques (Adelantado, 2011:335).

É preciso salientar a defensa que Adelantado (2011) realiza do concepto de *path departure* citando a Ebbinghaus (2005) como contrapunto ó *path dependence* xa analizado ó longo desta investigación. Así, para o autor:

> …la transició d'un paradigma a l'altre no s'ha fet per ruptura, sinó per reformes acumulatives que descarten les interpretacions reproductives del teorema del path dependence. Així doncs, encara que la història condiciona, però alhora, no determina el pas reactiu següent, es pot interpretar el canvi estructural en la política per acumulació de canvis i mofificació del context. Es tracta d'una adaptació gradual amb renovació parcial de les institucions i readreçament dels principis, que es correspon amb l'escenari path departure (Adelantado, 2011:332)

Neste sentido, a asunción da historia, das políticas previas, dos valores e das formas de implementación como elementos que condicionan, pero que non determinan de xeito absoluto as políticas posteriores, é coincidente coa visión presentada na investigación, de tal modo que non se asume a existencia dun determinismo completo, senón unha evolución que parte dunhas bases claras e que conta cunhas resistencias propias daqueles actores cuxas posicións relativas se poidan ver erosionadas ó se formularen políticas non incrementais co respecto a aquelas que as preceden.

A 4/1993 inaugura un período de modificacións das normativas autonómicas de servizos sociais en todo o Estado, inserta nunha evolución marcada polo incremento do peso do mercado e polo incremento do peso dos entes locais nos servizos de atención ás persoas.

Con respecto á estrutura institucional da Comunidade Autónoma para facer fronte á competencia de servizos sociais, Quiroga Barro (2010) afirma que no ano 1990 se crea a Consellería de Traballo e Servizos Sociais que asume as competencias da Consellería de Traballo e Benestar Social. No ano 1991, nace o Servizo Galego de Promoción da Igualdade do Home e da Muller mediante a Lei 3/1991, que será o competente á hora de promocionar e adoptar medidas relacionadas coa igualdade de oportunidades, integrándose como organismo autónomo na Consellería de Traballo e Servizos Sociais.

A partir do ano 1993 a estrutura do Goberno Galego modifícase, ficando englobadas as competencias relacionadas cos servizos sociais na Consellería de Sanidade e Servizos Sociais

e na Consellería de Familia, Muller e Xuventude. Na Consellería de Sanidade e Servizos Sociais integraranse as competencias relacionadas cos servizos comunitarios, coa terceira idade, coas minusvalías, coa exclusión social, coa xestión de pensións non contributivas, co mantemento do Rexistro de Entidades Prestadoras de Servizos Sociais, así como coa xestión de diferentes prestacións económicas. Na Consellería de Familia, Muller e Xuventude quedarían englobadas as competencias relacionadas cos colectivos que lle dan nome, así como fica adscrito o Servizo Galego de Promoción da Igualdade. En 1997 esta consellería pasa a tela denominación de Consellería de Familia, Promoción do Emprego, Muller e Xuventude.

A distribución en varias Consellerías das competencias relacionadas cos servizos sociais continúa nos primeiros anos da década do dous mil, xa que no ano 2001 créase a Consellería de Asuntos Sociais, que recolle as competencias que anteriormente correspondían á parte de Servizos Sociais integradas na Consellería de Sanidade e Servizos Sociais. Así, os servizos sociais fican integrados, por unha banda, na Consellería de Servizos Sociais e, por outra banda, na Consellería de Familia, e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude (consellería esta última que asumirá tamén o Servizo Galego do Voluntariado), sendo esta distribución alterada a finais do propio ano 2001 coa creación da Consellería de Emigración e Cooperación Exterior como departamento encargado de desenvolver as competencias derivadas do desenvolvemento da Lei 4/1983 de recoñecemento da galeguidade, relacións coas comunidades galegas no exterior, e orientación e integración do emigrante retornado.

Finalmente, antes de dar paso á VII Lexislatura Autonómica no ano 2005, a última evolución organizativa relacionada coas políticas sociais foi a realizada no ano 2003 coa creación da Consellería de Asuntos Sociais, Emprego e Relacións Laborais, que traballaría paralelamente coa Consellería de Emigración, e coa de Familia, Xuventude, Deporte e Voluntariado. Esta distribución ficaría eliminada no ano 2005 a raíz da entrada do Goberno de coalición derivado das eleccións autonómicas, coa integración de tódalas competencias relacionadas cos servizos sociais na Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar.

5.3.4 Outra normativa sectorial.

Como se pode comprobar, a evolución das políticas sociais realizada na VII lexislatura intégrase no marco lexislativo enmarcado pola Lei de Servizos Sociais de Galicia do ano 1993 no que se refire á colaboración entre as administracións autonómica e local para a prestación de servizos relacionados coas Escolas Infantís e cos Centros de Día; en tanto que tamén responde ó modelo de regras institucionais presente dende o inicio da actividade autonómica en materia de servizos sociais que, en termos de relacións multinivel, ten como principal ferramenta as convocatorias anuais de subvencións para o financiamento dos servizos locais.

De tódolos xeitos, e con carácter previo á VII lexislatura, a Comunidade Autónoma creou outra lexislación sectorial á que se atén a política social dende unha óptica máis específica. Trátase da normativa relacionada, non tanto cos servizos sociais tal e como se expuxo con anterioridade, senón coas políticas específicas de apoio á familia e de fomento da igualdade de oportunidades entre mulleres e homes, dentro das cales se insiren os servizos obxecto da análise:

- Lei 3/1997, do 9 de xuño, galega da familia, da infancia e da adolescencia[155].
- Lei 7/2004, do 16 de xullo, galega para a igualdade de mulleres e homes[156].

Estas normas serán analizadas brevemente dende a mesma óptica institucional, de tal xeito que se poida observar a dirección das políticas e os servizos que nelas se inclúen, e como estas liñas e servizos inciden na modificación da política realizada na VII lexislatura.

5.3.4.1 A lei 3/1997 da familia, infancia e adolescencia.

A Lei 3/1997 da familia, da infancia e da adolescencia, aprobada na IV Lexislatura polo Goberno de Manuel Fraga, desenvolve o Art. 39 da Constitución Española que alude a que "*os poderes públicos asegurarán a protección social, económica e xurídica da familia"*, así como o Art. 27 (apartados 23 e 24) do Estatuto que fai referencia á competencia en asistencia social e promoción do desenvolvemento comunitario.

Neste sentido, a 3/1997 lexitima:

> …a actuación pública de protección familiar comprensiva dun conxunto de políticas de contido plural – dada a súa conexión cos campos do traballo, da cultura, da vivenda, da sanidade, etc. – e, ó mesmo tempo, superadora da antítese público-privada no ámbito do dereito da familia", recollendo os mandatos constitucional e estatutario para desenvolver "un marco normativo xeral no que se inscriban e teñan referencia o conxunto de actuacións públicas en materia de protección e asistencia á familia…", xa que "esa necesidade de proporcionarlles ós nenos e ás nenas e ós adolescentes e ás adolescentes os medios para un desenvolvemento harmónico e equilibrado reclama a adopción de políticas múltiples nos campos educativo, sanitario e socioasistencial, e que todas elas deberán estar postas en conexión e adecuadamente coordinadas (Exposición de motivos da Lei 3/1997)

Entre os principios reitores da Lei recollidos no Art. 3 salientan para a investigación os relacionados co (I) impulso dunha política integral de apoio á familia que teñan en conta as necesidades básicas dos seus membros e lles permita "*alcanza-la plenitude do seu desenvolvemento e autonomía";* (II) a estimulación do desenvolvemento persoal de nenos, adolescentes e familia; (III) a aplicación racional dos recursos; ou (IV) a coordinación das actuacións das institucións e organismos públicos e privados.

Estes principios reitores non interfiren cos principios de planificación das políticas públicas de apoio á familia que, recollidos no Art. 4.2 son os de "*responsabilidade pública, así como nos de universalidade, pluralidade, participación, autonomía persoal e social e solidariedade"*, e facendo fincapé na coordinación dos recursos dispoñibles de tal xeito que a "*xestión destes recursos levarase a cabo de acordo con criterios de descentralización e/ou desconcentración, a prol de favorece-la participación das distintas institucións, sexan públicas ou privadas, na súa xestión e a proximidade da Administración ó cidadán"*, segundo se pode ver no Art. 4.3. Esta coordinación plasmarase, segundo o Art. 4.4 nun "*sistema permanente de comunicación que garanta a necesaria cooperación interadministrativa"*, dentro do cal cada consellería promoverá actuacións de cooperación coas entidades públicas e privadas atendendo á distribución de competencias vixente e que, como indica o Art. 5.2.b,

[155] Publicada no Diario Oficial de Galicia do 30 de Maio do 1997.
[156] Publicada no Diario Oficial de Galicia do 3 de agosto do 2004.

comporta que os Concellos se responsabilicen da "*provisión directa de servicios e prestacións destinados ás familias residentes no respectivo territorio que presenten aspectos carenciais"*.

Ademais, o Art. 4.1 recoñece que "*para facer posible unha adecuada e eficaz asistencia e protección á familia, á infancia e á adolescencia no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia preverase un plan integral de apoio específico".* Neste caso, trátase dunha ferramenta de planificación estratéxica denominada Plan Integral de Apoio á Familia que conta, para os anos de creación e desenvolvemento inicial do Consorcio, dun total de catro Plans correspondentes ás seguintes anualidades: I PIAF (1994), II PIAF (1998-2001), III PIAF (2002-2005) e IV PIAF (2008-2011).

De tódolos xeitos, independentemente do recoñecemento dos dereitos da infancia e da adolescencia plasmados na lei, esta recoñece no seu Art. 7.3 que "*A actuación dos poderes públicos nesta materia terá carácter subsidiario respecto da que lles corresponde ós pais no ámbito familiar"*, agás os casos relacionados con risco da integridade física no menor. Así, o recoñecemento do dereito "*á educación conforme ó establecido na Constitución e na normativa vixente, así como a recibir unha formación integral"* fica relegado a un segundo plano (en función da normativa vixente) en relación á tutela da familia, elemento este que reitera o carácter voluntario da educación 0-3 anos.

Especificamente relacionado coa protección á familia, e tendo en conta o recoñecemento da obriga da Xunta no exercicio das súas competencias de garantir "*unha protección integral da familia e arbitrará as medidas necesarias para evitar toda discriminación dela ou dos seus membros por razón do seu propio carácter, tanto na orde xurídica coma na económica e social"* (Art. 11.2), a norma obriga á Xunta a realizar actuacións, entre outras, relacionadas coa (I) coordinación do sistema de recursos dispoñibles para a atención das necesidades familiares, promovendo actuacións para obter unha correcta prestación dos servizos; (II) establece-las condicións de calidade dos centros e servizos de atención familiar; ou (III) planificar coordinadamente a cobertura da protección integral ás familias.

Aludindo ás actuacións directas deseñadas pola lei en desenvolvemento das competencias e dos principios indicados, o Art. 12, entre outras actuacións a realizar pola Xunta en colaboración con corporacións locais e axentes sociais, recolle no seu apartado e) que:

> Desenvolverá a través do sistema educativo medidas orientadas a implicar directamente as familias nos recursos educativos e garantirá a creación de escolas infantís e servicios de atención á infancia e á adolescencia como recursos que contribúen ó desenvolvemento integral dos nenos e das nenas e dos adolescentes e das adolescentes e, se é o caso, ó logro dunha maior autonomía familiar. Para estes efectos, a Xunta de Galicia elaborará e desenvolverá un plan de dotación de recursos no que se coordinen as súas actuacións coas das diferentes administracións públicas e as entidades privadas (Art. 12 da Lei 3/1997).

Así, e sempre en coordinación cos Entes Locais como administracións competentes para a prestación dos servizos de Educación Infantil tal e como se indica na 4/1993, a presente normativa recoñece que o Goberno garantirá a creación de Escolas Infantís mediante un plan de dotación de recursos, recoñecendo un impulso da política pública, aínda que de xeito coordinado cos Entes Locais e entidades privadas.

A pesar deste recoñecemento, a norma non marca ningún tipo de obxectivo cuantitativo de referencia, indicando a Disposición Adicional Cuarta que a Xunta "*terá en conta nos seus*

presupostos, de forma prioritaria, as actividades de atención, formación, promoción, reinserción, protección, integración e lecer dos nenos e das nenas e dos adolescentes e das adolescentes de Galicia. Deberá, así mesmo, procurar que os entes da Administración local asuman a dita prioridade". Neste marco, a lei non conta con obxectivos nin indicacións firmes sobre as liñas orzamentarias ou recomendacións de gasto, tanto para a propia Xunta como para os Entes Locais, elemento este que en parte era recoñecido na Lei de Servizos Sociais do 1993 ó aludir á inclusión dun mínimo dun 6% nos orzamentos dos Entes Locais para responder ás políticas sociais.

5.3.4.2 A lei 7/2004 da igualdade de mulleres e homes.

A Lei 7/2004, do 16 de xullo, galega para a igualdade de mulleres e homes, aprobada na VI Lexislatura polo Goberno de Manuel Fraga, responde á necesidade de fornecerse dun marco xurídico propio que dea cobertura, na primeira década do século XXI, ás actividades que se veñen desenvolvendo en Galicia dende o inicio da autonomía, tal e como se recolle no preámbulo da norma, e que cita dende a creación no ano 1991 do Servizo Galego de Promoción da Igualdade do Home e da Muller, a constitución da Comisión para a Igualdade e para os Dereitos das Mulleres no Parlamento no ano 1994, ata a elaboración de catro plans de igualdade ata o ano de promulgación da primeira lei de igualdade de oportunidades.

A Lei 7/2004 ten como obxectivo a eliminación da discriminación de xénero (Art. 1), obxectivo para o que identifica entre discriminacións directas (aquelas que sofre unha persoa cando é tratada de xeito menos favorable ca outra en situación análoga por razón de sexo) e discriminacións indirectas (aquelas que existen cando unha disposición, criterio ou práctica aparentemente neutra lle poida ocasionar unha desvantaxe particular a unha persoa con respecto a outra por razón de sexo, agás que se poida identificar obxectivamente cunha finalidade lexítima e que os medios para a consecución desta finalidade sexan adecuados e lexítimos (Art. 2).

No caso desta norma é significativo que dentro do Título preliminar (Capítulo I correspondente ás Disposicións Xerais), apartado que normalmente se adoita adicar a elementos de carácter explicativo relacionados cos obxectivos, valores ou principios xerais da normativa, se cite expresamente no Art. 3 o dereito á maternidade, recoñecendo que "*todas as cargas e os coidados que supón, a gravidez, o parto, a crianza, a socialización dos fillos, deben recibir axuda directa das institucións públicas galegas, co fin de non constituíren discriminación gravosa para as mulleres"*.

Deste xeito, a norma recolle todo o ciclo da maternidade como un elemento de especial protección en termos de mellora e fomento da igualdade de oportunidades ó ser considerada "*como unha función social"* (Art. 5.2) xa que a protección da maternidade supón un paso na erradicación dos prexuízos de xénero, aspecto este que tamén se considera ó tratar doutras funcións sobre as que "*Adoptaranse idénticas actuacións de fomento da súa comprensión como función social con respecto ó coidado de familiares que, polas súas dependencias, necesiten a asistencia doutras persoas, mulleres e homes"*. Neste sentido, o Art. 5.4 recoñece que as medidas favorables á igualdade de oportunidades que loiten contra os prexuízos de

xénero derivados da maternidade ou dos coidados ós dependentes "*irán acompañadas dos oportunos programas e consignacións orzamentarias para que tódalas cargas doméstico-familiares sexan obxecto de corresponsabilidade familiar e reciban a protección económica e social correspondente"*.

Focalizando a análise da Lei 7/2004 nos aspectos directamente relacionados coa conciliación da vida familiar e laboral e coa defensa efectiva da maternidade mediante o fornecemento de servizos de atención á primeira infancia, o Capítulo V da norma fai especial referencia ó Plan Integral de Apoio á Familia derivado da Lei 3/1997. Así, este Capítulo da norma é especialmente fértil no relativo ós servizos de atención á primeira infancia xa que asume que *"Coa finalidade de mellorar o benestar das familias e de facilitar a incorporación e permanencia das mulleres no mercado laboral, a Xunta de Galicia asume unha política de socialización das cargas parentais e familiares…"* (Art. 21.1).

O concepto socialización das cargas supón o recoñecemento na normativa do problema público que supón a infradotación de servizos e, polo tanto, o primeiro paso de cara o deseño de medidas como a recollida no Art. 21.1.a. "*A ampliación da rede pública de garderías, subvencionando o acceso dos fillos e das fillas de familias con escasos recursos económicos"*; a recollida no Art. 21.1. d. "*A creación de garderías e de escolas infantís dentro ou preto de parques empresariais"*; ou a recollida no Art. 21.1.e) "*O fomento de medidas de apoio a familias con persoas dependentes, con especial atención á terceira idade, mediante centros axeitados á satisfacción das diferentes necesidades e/ou asistencia domiciliaria"*.

Estas medidas derivadas dos Plans Integrais de Apoio á Familia faranse efectivas mediante a colaboración entre o Goberno e os Entes Locais, xa que "*Tódolos plans e programas autonómicos sobre igualdade dos xéneros se executarán buscando a colaboración nos termos convenientes con cada concello, habilitando para estes efectos as subvencións e transferencias necesarias"* (Art. 32.1), en tanto que a Xunta promocionará mediante convocatorias anuais de axudas a creación e mantemento de Plans Municipais de Igualdade, así como a creación de concellerías da muller.

A Lei 7/2004 para a igualdade contempla, no seu Título II composto por 19 artigos, un importante espazo para o desenvolvemento de medidas de apoio á igualdade entre mulleres e homes dentro da Administración Pública Galega, eido no que focaliza a atención a norma e que focaliza a preocupación do lexislador.

A importante diferenza de amplitude e profundidade existente entre estas dúas partes constitutivas da norma é recoñecida por García Rubio (2004) que afirma que:

> …existe una notable diferencia de calidad e intensidad normativa entre el Título II, en verdad creador de normas jurídicas plenamente eficaces en los ámbitos del empleo público en la Administración gallega, y el resto del articulado, mucho más programático, cuando no carente de cualquier eficacia real, al menos mientras no se produzca el desarrollo reglamentario de algunas disposiciones. Es evidente que en varios asuntos tratados en estos preceptos la Comunidad gallega ha de contar con los límites competenciales derivados de la Constitución y del propio Estatuto de Autonomía; así sucede, por ejemplo, en materia de seguridad social. Pero ello no puede servir de disculpa ante notables deficiencias de calidad, tanto semántica como normativa, o ante la existencia de omisiones, errores o falta de ambición a la hora de abordar los múltiples aspectos de la realidad social susceptibles de afectar a la situación jurídica de la mujer. (García Rubio, 2004:431)

Deste xeito, o lexislador opta por facer fincapé na da política de igualdade de oportunidades como parte da xestión dos recursos humanos propios, en detrimento do concepto amplo da mesma e extensivo a toda a sociedade mediante, por exemplo, o fornecemento de servizos que incidiran na mellora efectiva da conciliación como elemento para a igualdade de oportunidades seguindo así a lóxica dos servizos ás persoas xa analizada ó longo de anteriores apartados da investigación[157].

Esta amplitude e profundidade de medidas recollidas na norma relativas ó apoio á igualdade efectiva entre mulleres e homes no interior da Administración Pública, contrasta coa ausencia de obxectivos de carácter cuantitativo ou cualitativo no tocante á definición de servizos básicos de fomento da igualdade de oportunidades e da conciliación como é o caso das Escolas Infantís ou dos Centros de Atención á Terceira Idade, a pesar do uso anteriormente mencionado do concepto socialización das cargas.

A ausencia de obxectivos tamén se pode ampliar ó elemento de carácter orzamentario, onde a norma recolle na súa Disposición adicional sexta que "*A Xunta de Galicia dotará anualmente os orzamentos necesarios para poñer en práctica as medidas que se desenvolvan en cumprimento desta lei"* como complemento á Disposición adicional quinta, que afirma que a Xunta levará a cabo accións como "*garantir o funcionamento e, se é o caso, crear, no prazo máximo de dous anos, centros e servizos de información e asesoramento ás mulleres en número e dotacións suficientes"* ou "*apoiar as entidades que presten servizos de información e asesoramento ás mulleres"*. Con todo, a Disposición adicional sétima inclúe a creación "*dun sistema de avaliación da eficacia e eficiencia dos recursos, servizos e procedementos específicos para o desenvolvemento das actuacións previstas nesta lei"*.

De tódolos xeitos, é preciso indicar que a Lei 7/2004 continúa e afonda no camiño de recoñecemento da necesidade de incrementar os servizos relacionados coa conciliación da vida familiar e laboral como paso para facer efectivo o principio de igualdade de oportunidades, recoñecemento que supón unha continuidade con respecto á Lei da Familia do 1997 e que incide tamén no vieiro iniciado pola Lei de Servizos Sociais do 1993 tanto no relativo á definición dos servizos como no que se refire á necesidade de establecer mecanismos de colaboración entre Entes Locais e Goberno, aínda que neste último caso o Art. 32.1 da 7/2004 circunscríbese ás "*subvencións e transferencias necesarias"* seguindo así a práctica xa comentada de anteriores textos procedente do primeiro desenvolvemento das políticas sociais galegas a mediados dos anos oitenta.

5.3.4.3 O Decreto do 2005 sobre os Centros de Atención á Infancia.

Como se puido observar, a lexislación galega introduce dende os anos noventa de xeito específico as materias relacionadas coas Escolas Infantís ou, dentro dun concepto máis xenérico, os servizos de atención á primeira infancia dende unha óptica relacionada cos servizos sociais (Lei de Servizos Sociais do 1993), dende o apoio á familia (Lei de Apoio á Familia do 1997), ou dende os servizos de conciliación como elemento básico de cara a igualdade de oportunidades entre mulleres e homes (Lei de Igualdade do 2004). Ademais, en

[157] García Rubio (2004:436) recolle a expresión *"la ley hubiera debido ser más osada".*

tódalas normativas indicadas é salientable o feito de que sexan contempladas as prácticas de colaboración entre Goberno e Entes Locais á hora de proceder á prestación dos devanditos servizos, se ben a Xunta asume as súas competencias relacionadas coa planificación, control ou inspección dos servizos locais.

Nesta preocupación polo desenvolvemento dos servizos relacionados coa atención á primeira infancia dende os seus múltiples puntos de vista é preciso inserir o Decreto 329/2005 do 28 de xullo, polo que se regulan os centros de menores e os centros de atención á infancia[158], que amplía o Decreto 234/1995 polo que se regula a autorización e acreditación de centros de servizos sociais e se establecen os requisitos para que estes se creen, abran e poñen en funcionamento[159], así como tamén incide sobre a Orde de 29 de febreiro do 1996 que regula os requisitos específicos que reúnen os centros de menores e de atención á infancia[160], modificada esta pola Orde de 6 de novembro do 2000[161]. Así, obsérvase como a normativa de segunda liña deseñada dende mediados dos anos noventa se actualiza en virtude do novo enfoque e das novas necesidades do século XXI, sendo tamén preciso ter en conta que o Decreto do 2005 é deseñado de xeito previo á convocatoria de eleccións autonómicas realizadas o 19 de xuño do 2005 aínda que a súa publicación do Diario Oficial de Galicia é posterior ás devanditas eleccións e, polo tanto, non está relacionado cos seus resultados.

O Decreto 329/2005 ten por obxecto "*regular os requisitos específicos que deben reunir os centros de menores e de atención á infancia, así como as prestacións mínimas"* (Art. 1) a ofertar ós usuarios, de tal xeito que sexa a combinación destes dous elementos o que determine a autorización da Consellería competente para a súa apertura e funcionamento.

Dentro do Decreto establécese a diferenciación entre os Centros de Menores e os Centros de Atención á Infancia. Os Centros de Menores son "*aqueles equipamentos destinados á atención de menores de idade que, de acordo coa normativa en vigor, estean en situación de risco, desamparo ou conflito social e nos que se desenvolven con regularidade programas e actividades dirixidos a este sector da poboación"* (Art. 3), en tanto que os Centros de Atención á Infancia son aqueles "*equipamentos que, calquera que sexa a súa denominación, organizan o coidado dos nenos/as no seu dun grupo co fin de contribuír ó seu benestar e ó seu proceso evolutivo, facilitando a conciliación da vida familiar e laboral das familias mediante a súa garda e custodia"* (Art. 4). Con esta definición de Centros de Atención á Infancia, que posteriormente será desenvolvida, introdúcese o peso dos conceptos relacionados co benestar e coa conciliación xa observados con anterioridade de xeito complementario coa educación e ensino facendo fincapé o Decreto nos aspectos educativo e asistencial do servizo.

Para a realización da análise do contido do Decreto, procederase ó estudo das características dos Centros de Atención á Infancia, así como á tipoloxía que se deriva do Decreto, de tal xeito que fiquen establecidas as condicións administrativas que debe reunir tanto unha Escola Infantil como o resto das infraestruturas que se enmarquen dentro das políticas de servizos á primeira infancia.

[158] Publicado no DOG nº156 de Martes 16 de Agosto do 2005.
[159] Publicado no DOG nº159 de Luns 21 de Agosto de 1995.
[160] Publicada no DOG nº57 de Mércores 20 de Marzo do 1996.
[161] Publicada no DOG nº 224 de Luns 20 de Novembro do 2000.

Así, o Decreto clasifica os Centros de Atención á Infancia en Escolas Infantís 0-3, Puntos de Atención á Primeira Infancia (PAI), e Espazos Infantís (Art. 21). Por Escolas Infantís enténdense "*aqueles equipamentos diúrnos de carácter educativo e asistencial, dirixidos ó sector infantil da poboación de ata 3 anos de idade, que teñen por obxecto o desenvolvemento e integral dos/as nenos/as realizando ademais un importante labor de apoio á función educativa da propia familia á vez que facilitan o acceso dos pais ó mundo laboral"* (Art. 22), sendo o seu *usuario* ós nenos/as de entre 3 meses e 3 anos de idade, e sendo a súa finalidade a de "*desenvolver a atención educativa e asistencial establecida para este tramo de idade"* (Art. 24).

Con respecto ós servizos a prestar pola Escola Infantil, recóllese o servizo de comedor entendido como "*servizo de comedor propiamente dito, prestado por persoal propio do centro ou ben alleo a el contratado con tal fin (servizo de catering), ou ben servizo de cociña"* (Art. 26.1), servizo de transporte escolar e horario amplo (atención ós nenos/as cando menos durante 10 horas diarias ininterrompidas evitando que o neno/a "*prolongue a súa estadía no centro máis de 8 horas seguidas"* (Art. 26.3) agás circunstancias excepcionais.

Unha Escola Infantil debe contar cun mínimo de tres (3) unidades, ficando establecida a *ratio* de adulto/neno segundo a seguinte ordenación (Art. 27.2.a):

- Unidades para nenos/as menores de 1 ano: 1/8.
- Unidades para nenos/as de 1 a 2 anos: 1/13.
- Unidades para nenos/as de 2 a 3 anos: 1/20.
- No caso de non existir demanda para formar un ou varios grupos do mesmo nivel de idade, poderase seguir a seguinte ordenación: (I) grupos de nenos/as ata 2 anos de idade: 1/10; e grupos de nenos/as entre 0 e 3 anos: 1/15.

Este mesmo artigo 27 recolle no seu punto 2.b a titulación do persoal encargado da Escola, establecendo as titulacións de Licenciatura en pedagoxía ou psicopedagoxía, a de Mestre especialista en educación infantil ou equivalente, e a de Técnico superior en educación infantil como as axeitadas para o traballo nas Escolas, de tal xeito que a "*proporción de persoal cualificado coa que deberán contar os centros é dun número igual ó de unidades en funcionamento máis un"*, e recaendo a responsabilidade da dirección pedagóxica naquel membro do persoal que conte coa titulación de licenciado ou mestre especialista en educación infantil. Ademais, a norma indica que en tódolos centros haberá, cando menos, unha persoa de apoio que, ademais das titulacións anteriores, poderá estar en posesión das seguintes: técnico en atención sociosanitaria, técnico superior en animación sociocultural, técnico en coidados auxiliares de enfermaría, diplomado/a en puericultura recoñecido pola consellería de sanidade ou aqueloutras recoñecidas como apropiadas polo órgano competente na autorización do centro.

Finalmente, o Art. 27.3 inclúe a necesidade de que as Escolas teñan un proxecto educativo que defina a súa identidade e formule os obxectivos que se pretenden acadar. Este punto fai fincapé na inclusión no proxecto "*do tratamento lingüístico do centro que deberá acadar o desenvolvemento das capacidades dos/as nenos/as nas dúas linguas oficiais de Galicia cara o seu uso como vehículo de comunicación. Ademais, procurará a introdución da terceira lingua"*.

Con respecto á norma do 1996, da que a Orde de 6 de novembro do 2000 modifica certos aspectos relacionados cos Centros de Menores, o Decreto do 2005 actualiza o concepto de Escola Infantil limitándoo á idade 0-3 anos (xa que no 1996 prevía a prestación de servizos por parte dos Centros de Atención á Primeira Infancia a idades de 0-6 anos "*sendo preferente a atención da poboación de 0 a 3 anos*)[162], mantén as *ratios* de nenos/as por profesional e, como se pode observar da comparación entre as definicións de Escola Infantil do Decreto do 2005 e a da Orde do 1996, presenta unha limitada evolución conceptual das definicións dos equipamentos ó non alterar os seus presupostos básicos. Neste sentido, é preciso indicar que o Decreto do 2005 desenvolve as diferentes figuras que engloban os Centros de Atención á Primeira Infancia, así como presenta evolucións con respecto ás definicións das infraestruturas das que se deben dotar as Escolas que comportan melloras da calidade do servizo e do benestar dos nenos/as, como poden ser as relativas ós patios[163], ou a actualización da listaxe de titulacións do persoal que presta servizo nas Escolas ó incorporar a de licenciatura en pedagoxía ou psicopedagoxía.

Ademais, é importante incidir no relativo á definición do proxecto educativo das Escolas xa que, se ben no 1996 este aspecto xa se inclúe referíndose á necesidade de que os centros adapten o seu funcionamento "*a un proxecto educativo de centro que defina a súa identidade, formule os obxectivos que se pretenden acadar e exprese a súa estrutura organizativa"* (Anexo I da Orde de 29 de febreiro do 1996), a definición deste proxecto evoluciona no Decreto do 2005 para incluír a mencionada referencia explícita ó tratamento lingüístico e ó desenvolvemento das capacidades nos dous idiomas oficiais de Galicia.

Esta inclusión explícita focalizada nas Escolas Infantís atópase na liña do Plan Xeral de Normalización da Lingua Galega aprobado por unanimidade no Parlamento o 21 de setembro do 2004[164] que, despois dun amplo abano de información oficial cuantitativa, recolle elementos de xuízo como *"en Galicia a presenza do galego nas garderías (hoxe escolas infantís) non chega ao 1% e son poucas as que respectan a lingua materna dos meniños, cando é a galega"* (p. 22), conclusións como *"En educación infantil e 1º ciclo de primaria a presenza do galego é mínima"* (p. 80) ou "*Escasa presenza do galego nas garderías e no preescolar, o que pode incentivar tanto a non transmisión familiar desta lingua coma a desgaleguización dos nenos ao entraren en contacto con eses ámbitos"* (p. 88). Estas conclusións vencéllanse co deseño de obxectivos como "*Fomentar o uso progresivo do galego desde a etapa preescolar (0-3 anos), de xeito que se superen as fortísimas carencias que se observan nos primeiros banzos do ensino"* (p. 94), dos que xorden medidas como "*Establecer unha oferta educativa en galego en preescolar (0-3 anos) e na educación infantil para todos os nenos e nenas galegofalantes"* (p. 102) ou "*Fomentar a adquisición progresiva*

[162] Segundo o Anexo I da Orde de 29 de febreiro do 1996 que regula os requisitos específicos que reúnen os centros de menores e de atención á infancia, *"Son centros de atención á primeira infancia (escolas infantís ou garderías infantís) aqueles equipamentos diurnos dirixidos ó sector infantil da poboación de ata 6 anos de idade que teñen por obxecto o desenvolvemento harmónico e integral dos nenos e nenas e a compensación das desigualdades sociais, económicas e culturais, realizando ademais un importante labor de apoio á función educativa da propia familia á vez que facilitan o acceso dos pais ó mundo laboral"*.

[163] Por exemplo, o Art. 27.1.d do Decreto do 329/2005 esixe a disposición dun "*patio de xogos de uso exclusivo do centro cunha superficie mínima de 50 m2"*, en tanto que a norma do 1996 esixe unicamente "*un patio de xogos por cada nove unidades ou fracción de uso exclusivo do centro, cunha superficie mínima de 75 m2"*.

[164] Consulta on line en http://consellodacultura.gal/arquivos/cdsg/docs/plandenormalizacionlinguagalega.pdf e http://www.lingua.gal/a-secretaria-xeral/plans-e-actuacions/_/contido_0001/plan-xeral-normalizacion-lingua-galega consultados en novembro do 2016. Revisada a ligazón en marzo do 2018, obsérvase a súa desaparición e substitúese pola seguinte: http://www.lingua.gal/c/document_library/get_file?file_path=/portal-lingua/estandar/PNL22_24_textointegro.pdf

da lectura e da escritura en galego, na perspectiva de que este se converta no idioma de base da aprendizaxe escolar" (p. 102).

Seguindo coa análise do Decreto do 2005, ademais das Escolas Infantís, o texto recolle a creación dos Puntos de Atención á Infancia (PAI) que son definidos como "*aqueles establecementos de carácter diúrno e titularidade municipal, encadrados nos servizos sociais especializados dos concellos, que teñen como finalidade prestar unha atención de apoio ós pais, titores ou gardadores dos/as nenos/as de entre 3 meses e 3 anos cando concorran situacións ou circunstancias que lles impidan o seu coidado"* (Art. 28). Estes PAI prestarán "*atención asistencial en concellos que pola súa baixa poboación infantil ou outras circunstancias económico-sociais, necesitan prazas para a atención do colectivo de nenos/as entre 0 e 3 anos pero non precisan crear escolas infantís".* Así, os PAI, deseñados tamén "*como instrumento de desenvolvemento rural"*, crearanse en concellos de menos de 5.000 habitantes, en tanto que "*en concellos con maior poboación a autorización estará vinculada á necesidade de novas prazas asistenciais e á súa complementariedade coas ofertadas polas escolas infantís 0-3",* segundo indica o Art. 28.

Nos PAI a *ratio* será como máximo de 1/20 e o persoal contará coa mesma titulación cá prevista para as Escolas Infantís, ou "*dalgún dos cursos de especialización na materia que, cun mínimo de 300 horas, recoñeza o órgano competente para a autorización do centro"*, ademais de contar sempre cunha persoa auxiliar a maiores do persoal de atención directa ós nenos/as, segundo o Art. 29.2.

Ademais, o Decreto crea os Espazos Infantís, definidos como "*aqueles establecementos que prestan un servizo diúrno non continuado a nenos/as de 2 a 8 anos, cunha estancia dos nenos/as inferior a 15 horas semanais"*. Os Espazos Infantís teñen unha finalidade asistencial e contan cunha programación flexible de acordo coas necesidades dos nenos/as e das familias, ficando excluídos dentro desta categoría as ludotecas e os centros de ocio infantil segundo se observa no Art. 30.

Como se pode comprobar, entre a norma do 1996 e a do 2005 prodúcese unha evolución e afondamento nos conceptos e requisitos para a prestación dos servizos, así como se crea unha tipoloxía de centros de atención infantil adaptados á realidade do territorio, da demografía e das necesidades das familias dende unha óptica asistencial, pero sen esquecer a complementariedade deste enfoque coa función educativa. Deste xeito, o Decreto do 2005 actualiza e completa os servizos e as esixencias da normativa do 1996, pechando a evolución prevista nas dúas leis de servizos sociais estudadas, así como na lei de apoio á familia e na de igualdade.

Ademais, é posible albiscar a introdución de novos matices relacionados coas Escolas Infantís como é o caso da referencia ó idioma, se ben non se incide nas diferentes formas de xestión dos servizos nin en obxectivos relacionados coa ampliación dos mesmos, sendo neste aspecto un decreto que se circunscribe á regulación das condicións para a obtención dos permisos de apertura e posta en funcionamento dos centros, independentemente da súa titularidade.

5.3.5 A Lei de Administración Local de Galicia do 1997.

A análise de Lei de Administración Local de Galicia do 1997[165], aprobada na IV Lexislatura polo Goberno de Manuel Fraga, é un elemento básico para entender a conformación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como entidade de colaboración entre a Xunta de Galicia e os Entes Locais para a prestación de servizos de benestar de competencia local, de tal xeito que se complementa a óptica sectorial relacionada coas políticas sociais e de benestar que, como se puido comprobar, inciden en numerosas ocasións na distribución competencial dos diferentes servizos outorgándolles ós Entes Locais un papel esencial na cobertura dos servizos de referencia.

O estudo da Lei 5/1997 non unicamente afondará na distribución competencial entre Xunta de Galicia e Entes Locais xa tratada e determinada tanto pola Lei de Bases de Réxime Local 7/1985, como polas diferentes normativas sectoriais galegas, senón que será tida en conta de cara á análise da figura institucional dos Consorcios como entes xuridicamente recoñecidos e acaídos para dar resposta ás políticas públicas multinivel entre as que se atopan as políticas de benestar

Así, e tendo en conta o contexto multinivel das políticas de referencia, o CGSIB é un ente de colaboración institucional que debe atender tanto ó principio de autonomía local como á estrutura competencial sectorial das administracións que colaboran, incidindo nunha necesaria e recoñecida expansión dos servizos relacionados coa atención á infancia e á dependencia (neste punto é preciso lembrar o uso de expresións como "*garantir a creación"* da Lei de Familia do 1997, ou as de "*ampliación"* e "*fomento"* utilizadas na Lei de Igualdade de Oportunidades do 2004), tentando evolucionar dende a utilización de prácticas centradas nas subvencións como ferramentas de apoio ós Concellos e garantindo o respecto ó impulso local na definición das súas políticas e dos seus servizos.

A Lei 5/1997 de Administración Local de Galicia desenvolve, unha vez establecida a lexislación básica estatal de réxime local mediante a 7/1985, os Art. 2.2[166], 27.2[167] e 40[168] do Estatuto de Autonomía do 1981 dando resposta segundo o preámbulo á "*definición do papel que a Comunidade Autónoma mesma ten en relación coas administracións locais"*, se ben a orientación da lei amosa nos seus primeiros parágrafos a configuración, en grande medida, da Administración local "*como un espacio típico da acción lexislativa das comunidades autónomas, sen reservarlle ó Estado máis cá aprobación dunhas bases que tratan de dotar dunha mínima unidade a fábrica xeral das nosas administracións deixando o resto á acción dos poderes autónomos para que, respectando estas regras básicas, conclúan o debuxo da*

[165] Publicada no Diario Oficial de Galicia nº 149 do 5 de Agosto do 1997.

[166] Art. 2.2 do Estatuto "A organización territorial terá en conta a distribución da poboación galega e as súas formas tradicionais de convivencia e asentamento".

[167] Art. 27.2 do Estatuto "No marco do presente Estatuto corresponde á Comunidade Autónoma galega a competencia exclusiva das seguintes materias: Organización e réxime xurídico das comarcas e parroquias rurais como entidades locais propias de Galicia, alteracións de termos municipais comprendidos dentro do seu territorio e, en xeral, as funcións que sobre o Réxime Local correspondan á Comunidade Autónoma ó amparo do artigo 149.1.18 da Constitución e o seu desenvolvemento".

[168] Art. 40 do Estatuto "Nos termos previstos no artigo 27.1.2, por Lei de Galicia poderase: 1. Recoñece-la comarca como entidade local con personalidade xurídica e demarcación de seu. A comarca non suporá, necesariamente, a supresión dos municipios que a integren. 2. Crear, tamén, agrupacións baseadas en feitos urbanísticos e outros de carácter funcional con fins específicos. 3. Recoñecer personalidade xurídica á parroquia rural".

maneira que xulguen máis conveniente", concepción esta que, aínda podendo respectar o principio de autonomía local, amosa un vieiro que enfía co xa observado na primeira lei de servizos sociais.

No preámbulo da norma, ademais de facer referencia á parroquia como sinal de identidade, alúdese á importancia das mancomunidades e consorcios como elementos básicos á ter en conta para responder á esixencia de servizos públicos e que, estando "*infrautilizados no territorio galego, xestionan con menor custo e efectividade as competencias locais, especialmente no caso dos pequenos municipios"*, facendo tamén referencia á necesidade de aplicar a cooperación e coordinación orientadas a "*flexibilizar e previr disfuncións derivadas do propio sistema de competencias, aínda que sen alterar, en ningún dos casos, a titularidade e o exercicio das competencias propias dos entes en relación"*. Neste sentido, é salientable a referencia a que "*A voluntariedade caracterizará a cooperación, por iso se constitúe no instrumento fundamental de colaboración entre institucións implicadas na satisfacción de fins de interese xeral, deber xurídico de todas e cada unha das administracións públicas, a través da constitución de consorcios locais ou da subscrición dos convenios de cooperación que se estimen precisos".*

A análise da normativa galega de réxime local céntrase no estudo das competencias municipais vencellándoas directamente coa distribución xa observada nas leis sectoriais de servizos sociais con respecto ós servizos de referencia, así como nas posibilidades recollidas de cara ó establecemento de entes de colaboración inter-administrativos tales como son os mencionados Consorcios, de tal xeito que se teña un panorama completo sobre a aplicación da normativa de réxime local galego á creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar no ano 2005.

Neste sentido, segundo o Art. 8 da 5/1997, as competencias propias dos municipios poderán ser determinadas por lei e exerceranse en réxime de autonomía e baixo a súa responsabilidade, atendendo á coordinación coas restantes administracións na programación e execución, podendo estas competencias seren exercidas por áreas metropolitanas, mancomunidades de concellos ou consorcios nos supostos establecidos pola propia norma e sempre "*logo da delegación da entidade local mediante acordo corporativo"*.

As competencias propias dos Entes Locais son establecidas no Capítulo IV do Título I da Lei (correspondente ó municipio), concretamente no Art. 80, que indica no seu punto 1 que "*O municipio, para a xestión dos seus intereses e no ámbito das súas competencias, poderá promover toda clase de actividades e prestar tódolos servicios públicos que contribúan a satisface-las necesidades e aspiracións da comunidade de veciños."*, recollendo no seu punto 2 a relación das competencias propias entre as que figura no apartado k) "*A prestación dos servicios sociais e a promoción e reinserción sociais"*, no seu punto ñ) "*a participación na programación da educación e a cooperación coa Administración educativa na creación, construcción e mantemento dos centros docentes públicos, a intervención nos órganos de xestión dos centros docentes e a participación na vixilancia do cumprimento da escolaridade obrigatoria"*, e no seu punto o) "*a execución de programas propios destinados á infancia, xuventude, muller e terceira idade"*.

Deste xeito, a 5/1997 inclúe dentro das competencias propias dos Entes Locais as relacionadas cos servizos de proximidade de atención á primeira infancia e ás persoas

maiores, sendo así coherente coas diferentes normativas de servizos sociais e de apoio á familia ou igualdade xa comentadas, e sendo estas competencias (servizos sociais) definidas como servizos mínimos a prestar nos concellos de poboación superior a vinte mil habitantes (Art. 81.c), de tal xeito que a Xunta terá como obxectivo a prestación homoxénea destes servizos mínimos mediante funcións asistenciais e de cooperación (art. 82.1), a definir estes niveis de servizos mínimos polo Consello da Xunta (Art. 82.2).

Ademais, a norma marca no seu Art. 86 a posibilidade de que o Concello poida exercer actividades complementarias das propias doutras administracións públicas, unha vez garantida a prestación dos servizos mínimos, nas competencias relativas á educación e á promoción da muller (Art. 86, puntos a. e c. respectivamente), de tal xeito que os concellos poderán "*exercelas potestades de execución que non lles estean atribuídas pola lexislación a outras administracións públicas"*, polo que a lei afonda nas posibilidades de execución municipal das competencias nomeadas, potenciando así a autonomía local.

Unha vez definidas as competencias municipais, o Título III da Lei analiza as denominadas "*outras entidades locais"*, entre as que inclúe ás áreas metropolitanas, as mancomunidades de municipios, os consorcios locais, as entidades locais menores, e as agrupacións de municipios. O Capítulo III da norma está adicada ós Consorcios Locais, iniciando o articulado que fala deles indicando no seu Art. 149.1 que "*As entidades locais galegas poderán, con carácter voluntario, constituír consorcios locais entre si ou: a) con outras administracións públicas para fins de interese común"*, afirmando que os consorcios locais son entidades locais dotadas de personalidade xurídica propia e de capacidade para o cumprimento dos seus fins, que virán determinados nos seus estatutos, e que estes fins e competencias serán xestionados empregando calquera das formas previstas na lexislación básica.

A constitución do Consorcio local vén normada no Art. 150, afirmando que os expedientes para a constitución iniciaranse "*cos acordos das entidades locais promotoras, que deberán ser adoptados pola maioría absoluta no número legal de membros das corporacións"*, debendo ficar a entidade local representada nos órganos de goberno do Consorcio na proporción que determinen os Estatutos do mesmo.

Outro elemento importante que a 5/1997 recoñece é o relacionado cos principios a seguir nas relacións interadministrativas (Título V), facendo especial referencia no Capítulo III á *"colaboración, cooperación e auxilio"*, definindo no Art. 193.2 a colaboración como "*A) O deber de tódalas administracións públicas de ponderar e respectar, nas súas respectivas actuacións, a totalidade dos intereses públicos implicados e, en concreto, os intereses particulares e lexítimos, dos cales a xestión lles estea encomendada ás demais administracións públicas. B) O traballo en común para a solución daqueles problemas, tamén comúns, que se puidesen presentar máis alá do concreto reparto competencial nos distintos sectores da acción pública".* Ademais, o Art. 193.3 define cooperación como "*o coexercicio de competencias, de tal xeito que a actuación sometida a este réxime será levada a cabo de forma mancomunada polas diversas administracións públicas participantes".*

Neste sentido, e unha vez definidas de xeito legal os principios de colaboración e cooperación, o Art. 195 fixa os sistemas para a realización dos devanditos principios, entre os que se atopan no punto f) a creación de consorcios locais, e no punto h) a subscrición de

convenios. A 5/1997 incide neste punto xa que o Art. 196 recoñece que "*As entidades locais galegas poderán constituír consocios locais coa Xunta de Galicia e con outras administracións públicas para fins de interese común"*, debendo o Consello da Xunta acordar que a Administración autonómica forme parte do Consorcio local.

A 5/1997 fai especial fincapé nas actividades e servizos dos Entes Locais, aspecto este ó que lle adica o seu Título VII, dentro do cal a súa sección 2ª se focaliza nos servizos a prestar polos devanditos Entes Locais. Así, o Art. 295 considera que "*son servicios públicos locais cantos tendan á consecución dos fins sinalados como competencias das entidades locais"*, podendo estes ser xestionados de forma directa ou indirecta, coa excepción daqueles servizos que impliquen exercicio de autoridade, que son reservados para a xestión directa.

Ademais, as entidades locais contan con total competencia para "*constituír, organizar, modificar e suprimi-los servicios da súa competencia"*, ficando recoñecida esta capacidade no Art. 297 no que tamén se recoñece que as propias Entidades Locais teñen a capacidade de constitución de consorcios locais con outras administracións públicas para a xestión dos devanditos servizos.

Como se pode comprobar, a Lei de Administración Local de Galicia, na liña do marcado pola Lei de Bases de Réxime Local 7/1985, e co principio de autonomía local como elemento artellador, determina as competencias propias dos Entes Locais galegos, entre as que se atopan as relacionadas cos servizos sociais, asumindo así a normativa en vigor no 1997 relacionada cos servizos sociais. A Lei tamén determina a autonomía local á hora de proceder á creación de Consorcios como ferramenta que artella os principios de cooperación e colaboración, podendo ser estes consorcios os responsables da xestión dos servizos locais que así se determine, e debendo os Entes Locais ter presenza nos órganos de goberno do devandito Consorcio.

Así, a 5/1997 enmarca a normativa non sectorial a seguir para o deseño e creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como entidade central na política pública da VII lexislatura, e como ente de dereito público de carácter interadministrativo, concibido como elemento de colaboración entre a administración autonómica e os concellos.

5.3.6 A normativa propia do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.

Seguindo a estrutura do presente apartado, é preciso afondar no estudo normativo avanzando cara un terceiro chanzo que é o que corresponde á normativa propia do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.

Antes de proceder ó estudo da normativa propia do Consorcio débese indicar que a aproximación realizada á realidade lexislativa se está a dar dende unha visión cronolóxica, de tal xeito que foi estudada a evolución da lexislación sectorial galega dende as primeiras normativas dos anos oitenta ata a lei de igualdade do 2004 e o decreto sobre os centros de atención á infancia do 2005. Este é o contexto normativo sectorial no que se insire o deseño e creación do Consorcio en xullo do ano 2006, polo que a lei de servizos sociais de Galicia do

2008 será tida en conta nun intre posterior da análise xa que non forma parte do marco normativo no que se desenvolve inicialmente a institución.

Esta mesma situación acontece con normas, por exemplo, como a modificación da Lei de Bases de Réxime Local levada a cabo mediante a Lei 27/2013 de racionalización e sustentabilidade da Administración local[169], ou a Lei 5/2014 de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013 de racionalización e sustentabilidade da Administración local[170], alén dos debates xurídicos e sentenzas derivadas da entrada en vigor da normativa estatal de racionalización da administración local.

Outro tanto acontece coa evolución da normativa sectorial que afecta ó Consorcio como é o caso da Lei 2/2007 do traballo en igualdade das mulleres de Galicia[171], ou Lei 3/2011 de apoio á familia e á convivencia de Galicia[172], de tal xeito que esta evolución normativa non incide no deseño e creación do Consorcio.

Así, procederase á análise do (I) acordo fundacional de xullo do 2006 polo que se lle dá publicidade ó convenio de colaboración entre a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar e varios concellos para a constitución do Consorcio; (II) os Estatutos do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar; (III) o Regulamento interno do Consorcio; (IV) o Regulamento de réxime interior das Escolas Infantís; e (V) o Regulamento de réxime interior dos Centros de Día.

5.3.6.1 O acordo fundacional de xullo do 2006.

O acordo fundacional do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar[173], publicado nos inicios da VII Lexislatura co Goberno de coalición entre PSdG-PSOE e BNG presidido por Emilio Pérez Touriño, está constituído pola Resolución do 4 de xullo do 2006 da Secretaría Xeral e de Relacións Institucionais que dá publicidade ó convenio de colaboración asinado entre a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar e catorce (14) concellos galegos. Este convenio para a constitución do CGSIB, recolle a súa creación como instrumento que artella o protocolo de colaboración para a xestión de servizos sociais de ámbito local asinado entre a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar e a Federación Galega de Municipios e Provincias o 24 de abril do 2006.

A devandita Resolución de 4 de xullo do 2006 contén como Anexo a publicación do Convenio de colaboración asinado pola Vicepresidencia e os Concellos, e como outro Anexo deste Convenio os Estatutos do CGSIB que serán analizados con especial atención no seguinte apartado, polo que a continuación será estudada a Resolución e o Convenio publicado do Diario Oficial de Galicia de 7 de xullo do 2006.

[169] Publicada no Boletín Oficial do Estado de Luns 30 de decembro do 2013.
[170] Publicada no Diario Oficial de Galicia nº 102 de Venres 30 de maio do 2014.
[171] Publicada no Diario Oficial de Galicia nº72 de Venres 13 de abril do 2007.
[172] Publicada no Diario Oficial de Galicia nº 134 de Mércores 13 de xullo do 2011.
[173] Publicado no Diario Oficial de Galicia nº 131 de Venres 7 de Xullo do 2006.

No texto da Resolución publicada é posible observar dous elementos básicos a ter en conta na análise. O primeiro deles é a xustificación da creación do CGSIB como iniciativa recollida no protocolo de colaboración asinado o 24 de abril do 2006 entre a Vicepresidencia e a FEGAMP para a xestión dos servizos sociais de ámbito local, "*con especial atención á xestión integral das escolas infantís"*, de tal xeito que este se constitúa como "*entidade pública interadministrativa ó abeiro do artigo 6.5 da Lei 30/92"* que, adicado ós Convenios de colaboración afirma que:

> Cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil. Los estatutos del consorcio determinarán los fines del mismo, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero. Los órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos. Para la gestión de los servicios que se le encomienden podrán utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones consorciadas. (Art. 6.5 da Lei 30/1992)[174]

É dicir, xustifícase a creación do Consorcio en base ó protocolo de colaboración asinado entre Vicepresidencia e a FEGAMP no seo do Pacto Local, e garántese o axeitamento da forma xurídica escollida atendendo á Lei 30/92.

O segundo dos elementos a ter en conta na Resolución é a autorización do Consello da Xunta da creación do Consorcio en reunión de quince (15) de xuño do 2006 "*para a colaboración na xestión dos servizos sociais no ámbito territorial dos entes locais da comunidade autónoma"*, autorizando a sinatura do Convenio de colaboración entre a Xunta de Galicia, a través da Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar, e os concellos de Portas, Taboadela, Vilamarín, Boimorto, Carnota, As Neves, Outes, Xove, Cerdedo, Allariz, A Illa de Arousa, Laza, Ribadeo e Carballeda de Avia; convenio este no que se constituirá o Consorcio e no que se incluíran os seus estatutos.

A Resolución dá paso ó Anexo no que se inclúe o Convenio de colaboración asinado entre a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar e os concellos mencionados para a constitución do Consorcio, que presenta unha estrutura cun marco xeral inicial composto de cinco (5) puntos como presentación das oito (8) cláusulas que compoñen o núcleo do devandito convenio.

O marco xeral inicial do convenio afirma no seu primeiro punto "*que o Estatuto de autonomía de Galicia encomenda ós poderes públicos galegos a obriga de promover as condicións para que a liberdade e a igualdade do individuo e dos grupos en que se integran sexan reais e efectivas, ademais de remover os atrancos que impidan ou dificulten a súa plenitude, facilitando a participación de todos os galegos na vida política, económica, cultural e social"*, de tal xeito que a política de benestar refírese a un mandato de carácter estatutario básico para o desenvolvemento da liberdade e da igualdade dos cidadáns. Así, pódese observar o vencello directo entre os dereitos básicos, a normativa galega de primeiro orde, e o Consorcio como figura chamada ó desenvolvemento das políticas de benestar sen as cales a liberdade e a igualdade non son reais e efectivas.

Ademais da referencia á importancia das políticas de benestar, o primeiro dos puntos do marco xeral alude á estrutura normativa que marca a distribución competencial e que soporta

[174] Publicada no Boletín Oficial do Estado nº 285 de 27 de novembro do 1992.

a decisión da creación do Consorcio, citando o (I) Estatuto no seu artigo 27; (II) a Lei 4/1993 de servizos sociais de Galicia; (III) a Lei 5/1997 de administración local de Galicia; e (IV) a Lei 3/1997 da familia, infancia e adolescencia.

Esta distribución competencial complétase no segundo dos puntos ó mencionar o Decreto 517/2005 polo que se establece a estrutura orgánica da Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar así como as súas competencias para o "*deseño, coordinación, avaliación e, se é o caso, a xestión das políticas da Xunta de Galicia en materia de benestar"* entre as que se inclúen as relacionadas coas persoas maiores as relacionadas coa *"materia de xénero, loita contra a discriminación por razón de sexo, igualdade entre mulleres e homes, loita contra a violencia de xénero e conciliación da vida persoal e familiar"*. Esta distribución competencial amplíase coa atribución ós concellos, atendendo á Lei de administración local de Galicia do 1997, das competencias e facultades para a "*creación e xestión dos servizos sociais de atención primaria, ademais da creación e xestión dos servizos sociais especializados"*.

O terceiro dos puntos do marco xeral fai referencia ó protocolo de colaboración asinado entre a Vicepresidencia e a FEGAMP relativo ós servizos sociais de ámbito local "*con especial atención á xestión integral das escolas infantís"* no que se recolle a creación do "*Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como medio idóneo para o desenvolvemento da cooperación interadministrativa en servizos de igualdade e benestar"*, de tal xeito que a distribución competencial mencionada conclúe nunha declaración implícita de necesidade de colaboración entre a Xunta e os Entes Locais para dar resposta ós servizos demandados pola cidadanía, necesidade esta que será cuberta polo CGSIB baixo a filosofía da cooperación.

Este último razoamento é a base do cuarto punto do marco xeral, onde se recoñece explicitamente a "*necesidade de xuntar esforzos e impulsar desde o ámbito da Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar e das entidades locais galegas, iniciativas, programas, proxectos e accións conxuntos dirixidos a mellorar as condicións de vida…"*, elemento este que é recollido no quinto e último punto no que se xustifica normativamente en base á Lei 5/1997 de administración local de Galicia, a capacidade que teñen a Xunta e as entidades locais para "*celebrar convenios de cooperación entre si para a máis eficaz xestión e prestación de servizos da súa competencia"* .

Así, o marco xeral, ó que se voltará ó longo da investigación como elemento fundacional do Consorcio como ente central da nova política pública e no que se poden observar aspectos básicos para a definición do problema público, non unicamente ten un valor de carácter normativo, senón que xustifica a necesidade de fornecerse de medidas de fomento da cooperación interadministrativa para garantir a creación dunha institución que artelle políticas multinivel que ata o intre non foran suficientemente desenvolvidas.

O marco xeral inicial dá paso ás oito (8) cláusulas do convenio asinado entre a Vicepresidencia da Xunta e os catorce (14) concellos xa mencionados nas que se especifican as liñas mestras do Consorcio e a súa definición en función do xa apuntado no marco xeral inicial. Neste sentido, é salientable que a primeira das cláusulas acouta a colaboración establecida entre os concellos e a Vicepresidencia atendendo á distribución competencial dos servizos sociais xa analizada na lei 4/1993, de tal xeito que a devandita colaboración se circunscribe á "*xestión dos servizos sociais de ámbito local (centros de prestación de servizos*

sociais de atención especializada e tamén centros de prestación de servizos sociais de atención primaria cando así o solicite o concello interesado) con especial atención na xestión integral das escolas infantís".

O Convenio xa define o ámbito completo de traballo do Consorcio e, polo tanto, poderíase adiantar que apunta a unha primeira definición do perímetro do problema público. Este perímetro supón, dende unha óptica de máximos, a xestión dos servizos sociais de ámbito local (de atención especializada e de atención primaria se o concello o solicita), o cal supón que o alcance do convenio podería chegar á practica totalidade da política de benestar municipal, en tanto que dende unha óptica de mínimos o convenio fai especial fincapé na xestión das escolas infantís dun xeito integral ó tratar dende a súa "*construción, equipamento, funcionamento e xestión de infraestruturas destinadas a actividades de asistencia social e prestación de servizos sociais"* (Cláusula 1ª do Convenio).

A segunda das cláusulas plasma os obxectivos do convenio asinado entre as partes remitindo ó protocolo asinado en abril do 2006 entre Vicepresidencia e a FEGAPM, salientando "*o desenvolvemento (...) de proxectos e actuacións conxuntas de creación de novos equipamentos e infraestruturas, de mantemento deles e de xestión dos servizos e programas de atención, coa finalidade última de garantir o acceso de todos os cidadáns a uns servizos sociais públicos de calidade"*.

A definición dos obxectivos complétase coa declaración explícita de que os asinantes consideran necesario, mediante a "*unión dos esforzos"*, a creación dun ente común, é dicir, "*un consorcio interadministrativo (...) de natureza pública dotado de personalidade xurídica propia"* xa que este ente responderá ó carácter "*esencialmente público do obxectivo"* (Cláusula 2ª do Convenio). Esta segunda parte dos obxectivos incide positivamente na definición inicial do problema reiterando a súa consideración como público, de tal xeito que este elemento supón a declaración de que o liderado e a responsabilidade de cara á superación do problema corresponderá ás institucións públicas.

Esta definición é coherente coa visión xa apuntada na análise da Lei de igualdade do 2004 que aludía á necesaria socialización das cargas derivadas dos coidados familiares da primeira infancia e da vellez, aínda que dá un paso adiante xa que esta socialización constituirá o centro de actuación dunha institución pública deseñada e creada para responder a tal fin, co que isto comporta en termos de recursos, entendido o concepto recursos en termos de políticas públicas, así como en termos de modificación non incremental das regras institucionais, é dicir, do modelo previo da política pública.

A terceira das cláusulas supón a creación efectiva do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar "*para a consecución das finalidades previstas"*, para o cal se especifica que en data de tres (3) de maio do 2006 a Vicepresidencia abre un "*ofrecemento"* a tódolos concellos galegos para a subscrición do convenio, remitindo "*a documentación comprensiva deste instrumento de colaboración e dos estatutos"*.

Na 3ª Cláusula, 2º punto, reitérase que o Consorcio "*participará na dirección, avaliación e control da xestión dos servizos sociais de ámbito local (centros de prestación de servizos sociais de atención primaria, cando así o solicite o concello interesado, e centros de prestación de servizos sociais de atención especializada)"*, pero realiza unha excepción abrindo a porta a que os entes consorciados que así o soliciten "*continúen na prestación, a*

través dos medios propios, dos ditos servizos". É dicir, o principio de autonomía local neste cláusula atópase defendido atendendo á voluntariedade da incorporación do Ente Local ó Consorcio, e atendendo á decisión deste Ente Local de continuar ou non coa xestión propia dos seus servizos, "*con especial atención na xestión integral das escolas infantís"* como núcleo da política de benestar de Vicepresidencia e do Consorcio.

Ademais, é preciso ter en conta que a cláusula analizada abre a posibilidade da incorporación dos Entes locais ó Consorcio en función da súas circunstancias, podendo solicitar esta incorporación perante o órgano competente do Consorcio. Esta incorporación suporá a "*adhesión do concello ós estatutos"* tendo en conta que "*as condicións de incorporación de novos membros non poderán resultar discriminatorias con respecto das existentes no momento de constitución do consorcio"* (3ª Cláusula, 4º punto).

Este principio de non discriminación na incorporación, que supón a non supeditación das condicións efectivas para prestación dos servizos públicos de referencia a unha estrutura de negociacións bilaterais ou a convocatorias de liñas de financiamento discrecionais, comporta unha tentativa de deseño explícito dunha operativa institucional que rachara coa percepción de que "*Ata o de agora os concellos pedían e a Xunta, ou daba ou non, co que existía unha relación clientelista"*[175] , elemento este que tamén é preciso incorporar ó perímetro do problema público.

O convenio recolle na súa cláusula 5ª, dentro do apartado adicado ás actividades e fins do Consorcio, a misión do mesmo, que será a "*participación na dirección, avaliación e control da xestión dos servizos de ámbito local (centros de prestación de servizos sociais de atención especializada e tamén centros de prestación de servizos sociais de atención primaria cando así o solicite o concello interesado), con especial atención á xestión educativa e asistencial aos nenos e nenas menores de tres anos, na forma de recursos, equipamentos, proxectos, programas e prestacións…"*.

Como se pode comprobar, a misión da institución correspóndese coa dirección, avaliación e control de xestión dos servizos, sempre facendo especial fincapé nas escolas infantís, de tal forma que ó se incluír dentro desta misión o referente ós recursos, equipamentos, proxectos, programas e prestacións, se complete o círculo da prestación efectiva do servizo. Así, o consorcio garante, coa participación do concello, o deseño, xestión e avaliación do servizo solicitado pola entidade local, asumindo o ciclo completo do proceso de servución.

A propia cláusula quinta recoñece as finalidades do Consorcio, expresadas estas como obxectivos xenéricos que guíen a actividade cotiá da institución, sendo estas as seguintes:

- "*Garantir o acceso de todos os galegos e galegas a uns servizos sociais públicos de calidade a través dunha oferta de recursos suficiente e equilibrada territorialmente, que contribúa a reforzar a igualdade de oportunidades na utilización da rede social de atención".* Salienta a utilización dos conceptos "*garantir"*, para dar paso a unha definición de oferta de titularidade pública de recursos que debe ser "*suficiente e equilibrada territorialmente"*, elementos estes que dan lugar a unha reformulación en

[175] Declaracións realizadas polo Vicepresidente de Xunta, Anxo Quintana, o 9 de xuño do 2006 recollidas en La Voz de Galicia http://www.lavozdegalicia.es/pontevedra/2006/06/09/0003_4846690.htm consultado en novembro do 2016.

clave de incremento da oferta e redistribución territorial dos servizos como paso para que calquera cidadán se sitúe en "*igualdade"* á hora de acceder ós devanditos servizos.

- "*Incrementar de xeito notable a cobertura, intensidade e horario de atención dos distintos servizos e prestacións"*. Esta finalidade complementa á anterior, de tal xeito que se reitera explicitamente que o consorcio incrementará a cobertura, intensidade e horarios dos servizos existentes ata o intre, polo que o consorcio será o ente encargado de xestionar unha política de benestar expansiva.
- "*Contribuír á mellora das condicións de vida e sociais das persoas que presentan especiais necesidades de protección social nos concellos galegos, ao respecto da súa autonomía persoal e calidade de vida persoal, familiar e de grupo. Na mesma liña, prestarase especial atención ás familias que asumen tarefas de atención e coidado"*. A redacción do convenio marca a definición de varios beneficiarios finais da acción institucional, como son as persoas que presentan necesidades de protección social (os usuarios), e as súas familias, ademais de marcar o *como* da actuación dos servizos, que fomentarán a autonomía e calidade de vida dos devanditos colectivos obxectivo.
- "*Proceder a unha efectiva distribución dos servizos e prestacións a fin de dar resposta ás necesidades reais da poboación, asignando equitativamente o uso e acceso ós recursos sociais dispoñibles, a través de procesos de planificación previa, e tendo como principio de actuación o mantemento das persoas no seu contorno propio"*. Neste apartado é posible observar unha continuación dos *como* da actuación dos servizos, ó facer fincapé na proximidade e na integración dos servizos nas contornas, en tanto que tamén se debe salientar a alusión á planificación.

No tocante ó financiamento, o convenio recolle a dotación inicial de 151.000€ por parte da Vicepresidencia para os primeiros gastos de establecemento do consorcio no 2006, en tanto que para posteriores anualidades deriva o sostemento dos gastos correntes ás achegas a realizar polos membros do consorcio "*na forma e prazos que determine a asemblea xeral"* (6ª Cláusula), sendo estas achegas as que financien os investimentos que asumirá o consorcio e que deberán ser incorporadas ós orzamentos anuais dos membros.

Un elemento importante a ter en conta é a determinación realizada na cláusula 7ª da vixencia dos convenios asinados, recoñecéndose esta vixencia "*ata que se produza a extinción ou liquidación do consorcio"*, de tal xeito que se garante a relación entre o consorcio e os membros consorciados mediante a propia existencia do mesmo ente, e se vincula a prestación de servizos a esta existencia, co engadido final de que a relación poderá extinguirse "*por acordo das partes"*.

O convenio de colaboración analizado é, conxuntamente cos Estatutos que deben ser asinados polos entes locais, un dos elementos básicos que vencellan ó consorcio cos membros consorciados, de tal xeito que se pode identificar que os principios, valores e xeitos de actuación xeral expostos son compartidos polas partes como paso previo á creación do ente e, nun intre posterior, como paso previo á incorporación efectiva dos concellos ó consorcio. Neste sentido, elementos como a titularidade pública da oferta, o reequilibrio territorial, a concepción expansiva da política de benestar, ou a planificación programada dos servizos e das coberturas son básicos á hora de estudar a nova política pública, sendo tamén básico o concepto unión de esforzos entre os diferentes actores administrativos como nexo filosófico artellador da mesma.

5.3.6.2 Os Estatutos do Consorcio.

Unha vez realizada a análise do acordo fundacional do Consorcio, como anexo ó mesmo e publicado o mesmo día 7 de Xullo do 2006 do Diario Oficial de Galicia é posible observar os Estatutos do ente que, como se comentou, van directamente vencellados ó convenio asinado polos catorce concellos que inicialmente se incorporaron como membros do Consorcio no intre da súa creación.

De tódolos xeitos, para a análise dos Estatutos non se tomará como referencia o texto indicado, senón que se tomará o documento denominado "*Normativa básica do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar"* editada no 2008 pola propia institución[176], e na que ademais dos Estatutos, figuran o regulamento interno, o regulamento de réxime interior das escolas infantís, e o regulamento de réxime interior dos centros de día.

O interese desta recompilación oficial da normativa básica interna do ente radica na presenza dun apartado de limiar asinado polo primeiro Presidente do Consorcio e Vicepresidente da Igualdade e do Benestar da Xunta de Galicia, Anxo Quintana, e outro apartado de introdución á propia normativa interna. Ámbolos dous apartados conteñen interesantes conceptos relacionados coa natureza do ente que van alén dunha perspectiva xurídica ou institucionalista de estudo da documentación, permitindo introducir na investigación elementos de carácter neo-institucionais tales como son os valores que marcan a nova política pública.

Neste sentido, o limiar reafirma unha parte da definición do problema público ó que dá resposta o Consorcio, que é *"poñer fin ao déficit estrutural que arrastraba o noso país en materia social e intensificar as nosas políticas para lograr un avance substancial nas garantías de igualdade de trato e oportunidades para todos os galegos"* entendido isto como un obxectivo central do Goberno da VII Lexislatura iniciada no ano 2005. Ademais deste elemento, o limiar recolle a conceptualización do Consorcio como un "*instrumento de colaboración institucional"* que xorde como resposta a que "*o desenvolvemento das novas políticas de igualdade e benestar escapan ás posibilidades da xestión unilateral dun único goberno"*, de tal xeito que este novo ente permita a creación e xestión de "*novos equipamentos, servizos e programas de mellora do benestar comunitario"* "*axuntando voluntariamente os esforzos e recursos da Xunta de Galicia e de concellos do noso país"*.

O limiar tamén achega conceptos como "*traballar en rede"* como xeito de operar do Consorcio para desenvolver "*un modelo de políticas públicas homoxéneo, territorial equilibrado, de gran cobertura e accesibilidade (…) asegurando a sostenibilidade financeira das intervencións e garantindo estándares de calidade semellantes nos servizos e prestacións de calquera concello de Galicia"*, o cal ratifica elementos xa analizados con anterioridade

[176] Compilación editada polo Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar no 2008 a raíz da aprobación e publicación no DOG nº72 de Martes 15 de abril do 2008, de diferentes acordos do Comité Directivo do Consorcio entre os que se atopan os regulamentos internos do ente, das Galescolas, dos Centros de Día, así como a Relación de Postos de Traballo do Consorcio. Véxase publicación on line do acordo en http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2008/20080415/Anuncio17C36_gl.html consultado en novembro do 2016.

como é a óptica expansiva na política pública ou a visión re-equilibradora do ente para a dotación de servizos públicos de xeito homoxéneo en Galicia. É dicir, o limiar achega unha visión do problema público e do tipo de resposta política que as administracións públicas galegas darán ó mesmo a partir do ano 2006, co que isto supón en termos do modelo de análise de políticas públicas a utilizar na investigación.

No tocante á introdución do documento de recompilación normativa, esta comeza coa definición do Consorcio como:

> …un ente de dereito público de carácter interadministrativo do que forman parte a administración da Comunidade Autónoma de Galicia, a través da Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar, e os concellos galegos que concorreron inicialmente á súa formación, subscribindo o convenio de 6 de xullo do 2006 (en cuxo marco foi creado o Consorcio), así como tódolos aqueles incorporados con posterioridades a través dos correspondentes convenios. (Consorcio, 2008:11)

Ademais, faise referencia ó carácter multinivel das políticas de benestar indicando que este é un "*ámbito competencial no que conflúe a actuación da administración autonómica e máis tamén a dos concellos, o que supón que estamos en presenza de intereses que deben ser xestionados co pleno respecto e cumprimento do principio de coordinación de competencias"*(Consorcio, 2008:11).

Neste sentido, e incidindo na realidade multinivel e no concepto de colaboración, a introdución achega un dos valores máis salientables subxacente á idea das políticas multinivel e da Gobernanza. Así, defínese o Consorcio como un ente que "*máis que un instrumento de coordinación que implicaría a idea de imperatividade (na interpretación que de coordinación fai a xurisprudencia constitucional), achámonos ante un instrumento de colaboración entre a administración autónoma e os concellos caracterizado pola voluntariedade"* (Consorcio, 2008:11).

É dicir, os diferentes textos reiteran a idea de colaboración e voluntariedade como elementos institucionais fundacionais do ente e como valores subxacentes ó mesmo, concordando así con Márquez (2008) que indica que:

> O instrumento vertebrador máis utilizado para levalas a cabo (as competencias) é o consorcio, baixo o liderado das comunidades autónomas, aínda que nesta posibilidade de consorcio tamén se prevé a iniciativa das entidades locais. En principio, este instrumento é unha manifestación de goberno multinivel e de gobernanza entendido non como un proceso de descentralización de competencias, senón de concorrencia destas (Brugué, Gomà, Subirats 2005). (Márquez, 2008:87)

Finalmente, a introdución fai referencia ós sustentos normativos que fan posible a creación do ente, tales como a lei de bases de réxime local[177], a lei do réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común[178], ou a lei de administración local de Galicia, de tal xeito que se xustifican as bases xurídicas sobre as que se sustenta a creación do Consorcio.

[177] O texto fai referencia ó Art. 87 da 7/1985 que indica "Las entidades locales puede constituir consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con Entidades privadas sin ámbito de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones públicas".

[178] O texto fai referencia ó Art. 6 da 30/1992 relativo ós convenios de colaboración que indica que administración xeral do estado e os organismos públicos vinculados ou dependentes da mesma poderán celebrar convenios de colaboración cos órganos correspondentes das comunidades autónomas no ámbito das súas respectivas competencias. De acordo co seu apartado quinto, cando a xestión do convenio faga necesario crear unha organización común, esta poderá adoptar a forma de consorcio dotado de personalidade xurídica ou de sociedade mercantil.

Con respecto ó corpo básico dos Estatutos, estes están compostos por 38 artigos organizados en X Capítulos onde se trata dende as finalidades e competencias, ata o proceso de disolución do ente, pasando pola definición e organización dos órganos reitores ou o réxime de persoal.

O Art. 1 correspondente á Constitución do Consorcio, ademais de facer referencia ó protocolo de colaboración asinado o 24 de abril do 2006 entre a FEGAMP e Vicepresidencia e ó convenio particular de entrada de cada concello no ente, salienta pola alusión directa a que "*quedarán excluídas do consorcio as cantidades que para a asistencia social básica ós colectivos afectados, reciban os entes locais procedente do plan concertado"*. Con esta cláusula márcase a existencia dende o 2006 dun dobre vieiro para as políticas locais de benestar onde, por unha banda, se atopa a integración dos concellos no Consorcio e, por outra banda, segue presente o modelo previo no que os servizos sociais locais se atopaban financiados por medio do Plan Concertado, ademais de por diferentes liñas de financiamento convocadas pola Xunta[179] ou polas Deputacións Provinciais[180]. Con todo, tal e como se comentou con anterioridade, a integración dun ente local no Consorcio non comporta automaticamente a delegación da xestión dos seus centros, sendo o concello o que decide a forma de xestión dos seus servizos e, polo tanto, o seu sistema de financiamento.

É salientable tamén a referencia no Art. 3.2 a que o Consorcio "*ten carácter voluntario, constitúese por tempo indefinido"*, elemento que tamén aparece no Art. 5 integramente adicado á vixencia do ente e no que se reitera o que debido ó "*carácter permanente dos fins que motivan a súa constitución, será indefinida"*, sempre existindo a posibilidade de disolución atendendo ó procedemento regulado nos Estatutos.

O Art. 6 amosa as finalidades xerais do Consorcio, reiterando estas exactamente as xa comentadas anteriormente no apartado adicado ós convenios, concretamente na súa cláusula quinta, co cal é posible observar tal e como foi analizado unha aproximación á definición do problema público ó que dá resposta o ente e das súas diferentes arestas entre as que figuran a redistribución territorial, a fragmentación do modelo anterior, a necesidade da presenza de procesos de planificación previa, ou a insuficiencia na dotación de servizos.

Con todo, as finalidades xerais son aterradas mediante o Art. 7 adicado ás competencias do ente, recoñecendo como competencias específicas (I) o estudo das necesidades básicas en materia de servizos sociais, a elaboración de plans e proxectos, e a investigación e formación do persoal; (II) o establecemento de directrices xerais para a prestación dos servizos sociais, atendendo especialmente á atención educativa e asistencial dos nenos/as menores de tres anos; (III) a participación na definición xeral das políticas de benestar, incluíndo aquelas financiadas polo plan concertado ou mediante calquera outro mecanismo de planificación pública; (IV) a determinación e execución, en colaboración cos concellos, das obras de construción, mellora, reformas ou adaptación das instalacións para a prestación dos servizos; (V) o seguimento, avaliación e control dos servizos; (VI) a coordinación con outras administracións; e outras finalidades de carácter máis xeral relacionadas coa prestación de

[179] Con todo, tal e como se verá no estudo de caso, os sistemas de financiamento (Consorcio e convocatorias de subvención) eran consideradas como vasos comunicantes, de tal xeito que un dos obxectivos a medio prazo de Vicepresidencia era reducir ó mínimo as liñas de subvención anuais, segundo indicacións recollidas en diferentes entrevistas.

[180] De tódolos xeitos, como se poderá comprobar, o Consorcio ten entre as súas competencias a de participar na definición das políticas de benestar, independentemente da orixe dos fondos que as financien, aspecto este no que se inclúe aquelas financiadas mediante o plan concertado.

servizos complementarios ou coa posibilidades de asumir aquelas competencias que se lle confiran legalmente.

Estas competencias supoñen o recoñecemento da importancia da elaboración dun proceso de planificación dos servizos tanto de xeito global como en termos individuais para cada un dos concellos consorciados, de tal xeito que se garanta unha homoxeneidade na prestación dos servizos e nas coberturas mediante e se minimicen os problemas de cobertura e fragmentación existentes no anterior modelo e que o Consorcio deberá solucionar.

O Art. 8 dos Estatutos comporta un certo contrapeso á posición do Consorcio como ente xestor dos diferentes centros que os Concellos integrados lle deleguen recollida no Art. 6[181], xa que afirma a posibilidade de que os Concellos exerzan directamente a xestión dos centros, sempre de xeito coordinado co Consorcio, de tal xeito que os Concellos poden integrarse no ente continuando coa xestión directa dos seus centros, ou cedéndolla ó Consorcio, polo cal se reitera formalmente o elemento de colaboración e de respecto da autonomía local.

Tal e como foi analizado no apartado adicado ás experiencias comparadas en sistemas de xestión de políticas de benestar local no caso das Comunidades Autónomas de Asturias e do País Vasco, os estatutos dos Consorcios deseñados para a xestión destes servizos nas devanditas autonomías determinan a arquitectura institucional do ente e, polo tanto, o nivel de participación formal dos Concellos nos procesos de toma de decisións. Neste sentido, os Estatutos do CGSIB deseñan a súa arquitectura institucional entre os Art. 10 e 15, sendo os Art. 10 e 12 os que especificamente tratan sobre a inclusión e a ponderación do peso dos entes locais consorciados na estrutura do Consorcio.

Así, e dun xeito semellante ó caso do Consorcio Haurreskolak, os órganos reitores do CGSIB están compostos por Asemblea (Art. 10), Comité directivo (Art. 12), Presidente (Art. 13), Vicepresidente (Art. 14) e Xerente (Art. 15), semellanza esta que fai pensar nun caso de *isomorfismo institucional*.

Con todo, este *isomorfismo* matízase ó estudar en profundidade a composición da Asemblea Xeral onde, ó igual ó acontecido no caso do Haurreskolak, están representados tanto os Entes locais como a Xunta de Galicia (*"estarán representadas todas as entidades consorciadas"*) e incluso a atribución de votos ós concellos[182] segue a mesma distribución poboacional ca no caso vasco, pero a diferenza entre ámbolos modelos apréciase cando se estuda a ponderación dos devanditos votos xa que, se ben no Harrueskolak a Comunidade Autónoma conta cun número de votos que corresponde ás 2/3 partes dos votos totais do Pleno, no caso galego os seis (6) representantes da Xunta contarán co 51% dos votos totais.

Ademais, pódese indicar que en tanto os representantes da Comunidade no caso vasco corresponden ós Departamentos de Educación (4 representantes), Vivenda e Asuntos Sociais (1 representante), ademais das figuras do Presidente e Vicepresidente do Haurreskolak (que

[181] O Art. 6 dos Estatutos do Consorcio afirma que "O Consorcio ten como misión primordial a participación na dirección, avaliación e control da xestión dos servizos sociais de ámbito local (…) con especial atención na xestión integral das escolas infantís e na atención educativa e asistencial aos nenos e nenas menores de tres anos na forma de recursos, equipamentos, proxectos, programas e prestacións, e no ámbito territorial dos municipios que o compoñen…"

[182] Art. 10 dos Estatutos. Os concellos de menos de 10.000 habitantes contarán cun (1) voto; os concellos de entre 10.001 e 25.000 habitantes contarán con dous (2) votos; os concellos de entre 25.001 e 50.000 habitantes contarán con tres (3) votos; e os concellos de máis de 100.000 habitantes contarán con catro (4) votos.

corresponden ó Conselleiro/a de Educación e ó Conselleiro/a de Vivenda e Asuntos Sociais, respectivamente); no caso galego os representantes da Xunta corresponden a catro (4) membros da Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar, un (1) membro da Consellería de Economía e Facenda e o Presidente do Consorcio, que é o Vicepresidente da Igualdade e do Benestar da Xunta de Galicia. O Vicepresidente do Consorcio será nomeado a proposta e en representación dos Entes locais consorciados.

As competencias da Asemblea, segundo o Art. 16 dos Estatutos, céntranse na (I) aprobación do orzamento e das bases de execución, así como da conta xeral; (II) no control e fiscalización dos órganos de goberno; (III) na modificación dos Estatutos; (IV) na disolución do Consorcio; (V) na modificación ou revisión dos plans e programas de investimento; así como se contempla a posibilidade da delegación destas competencias noutros órganos de goberno, ou calquera outra función que se lle atribúa expresamente nos Estatutos.

Con respecto a estas competencias, salientan en termos operativos tanto a incidencia no orzamento, o control e fiscalización dos órganos de goberno, como o que corresponde á análise dos plans e programas de investimento, de tal xeito que se pode afirmar que estas tres competencias pechan un círculo de control sobre a planificación das actuacións, o control do goberno do Consorcio e a execución orzamentaria dos plans deseñados que comportan a prestación efectiva dos servizos consorciados.

Continuando coa arquitectura do ente, é preciso referirse ó Comité Directivo, cuxa composición e competencias figuran nos Art. 12 e 17 dos Estatutos. O Comité Directivo está composto polo *"Presidente do Consorcio, o Vicepresidente e sete (7) membros escollidos entre os representantes dos entes consorciados"*. Esta composición representa ó Pleno da Asemblea, de tal xeito que catro (4) membros do Comité estarán escollidos de entre a representación da Xunta, en tanto que os tres (3) membros restantes representarán ós entes consorciados. Dentro do Comité Directivo non se inclúe a figura do Xerente, aínda que asistirá ás súas reunións onde "*non terá nin voz nin voto"*.

De entre as múltiples competencias do Comité Directivo (Art. 17) salientan as de (I) elaboración e aprobación "*das directrices, plans e programas de actuación"*; (II) a execución destas directrices e programas; (III) o "*o establecemento das condicións de incorporación de novos concellos"*, respectando o principio xa analizado de que as novas condicións non resulten "*discriminatorias"* con respecto ás condicións dos entes consorciados previamente; (IV) a aprobación das novas incorporacións de concellos e, de se-lo caso, a aprobación da separación dos concellos que o soliciten, aprobando a súa correspondente liquidación; (V) a elaboración das instrucións de réxime interno e a aprobación da organización xeral dos servizos e da estrutura do persoal; (VI) a presentación á Asemblea dos plans e programas, así como o seu desenvolvemento operativo e o desenvolvemento da xestión económica en función dos orzamentos aprobados, autorizando os gastos correspondentes; (VII) o establecemento das bases para a selección de persoal, a definición da Relación de Postos de Traballo e a fixación da política de remuneración, así como a contratación e xestión do persoal; ou (VIII) a designación do Xerente a proposta do Presidente.

Como se pode observar, as competencias do Comité Directivo son de carácter estratéxico ó se-lo órgano competente, sobre todo, para a fixación das directrices, plans e programas que responden ás finalidades do ente, así como a súa execución atendendo ós orzamentos

aprobados. Neste sentido, ó igual có acontecido na Asemblea, o modelo galego distribúe o peso entre as partes dun xeito máis igualitario có modelo vasco (que reserva 2/3 do Comité Directivo para representantes da Comunidade Autónoma e 1/3 para os concellos), aínda que a representación maioritaria segue a recaer nos representantes da Xunta.

Con todo, o rol dos Concellos no Comité Directivo segue a mesma liña do comentado con respecto á Asemblea, de tal xeito que se recoñece a súa capacidade para incidir directamente nas directrices, plans e programas, así como noutros elementos que, a priori, poderían semellar máis secundarios, pero que contan cunha especial importancia no proceso de servución dos servizos consorciados, como é o caso da presenza municipal en todo o referido ás políticas de recursos humanos.

O Presidente do Consorcio, segundo o Art. 13 dos Estatutos será o Vicepresidente da Igualdade e do Benestar, ou o responsable do departamento da Xunta no que recaian as súas competencias. As competencias do Presidente marcadas no Art. 18 veñen determinadas pola importancia da representación do ente, coa convocatoria e presidencia dos órganos colexiados, así como co nomeamento do persoal eventual "*que desempeñe postos de traballo considerados de confianza ou asesoramento especial"*. Ademais, é salientable que o Presidente sexa considerado como a "*superior dirección do persoal ó servizo do consorcio".*

No tocante ó Vicepresidente, segundo o Art. 14, será nomeado polo Presidente do Consorcio a "*proposta dos representantes dos entes locais consorciados"*, contando coas mesmas competencias có Presidente ó que substitúe nos casos de vacante, ausencia ou enfermidade atendendo ó Art. 19.

Finalmente, o Art. 15 dos Estatutos analizan a figura do Xerente, definido como "*un órgano unipersoal designado polo comité directivo, por proposta do Presidente do Consorcio, entre profesionais de acreditada cualificación"*, correspondéndolle a "*dirección das unidades do consorcio"*.

As competencias do Xerente, fixadas no Art. 20, son múltiples e responden basicamente á dirección operativa cotiá do ente. Entre elas salientan as de (I) dirección e xefatura das unidades do Consorcio; (II) a proposta ó Comité Directivo e ó Presidente das medidas convenientes para o funcionamento do ente e o cumprimento das súas finalidades; (III) a preparación dos documentos a estudar polos órganos do Consorcio e a redacción e elevación ó Comité Directivo das memorias anuais de desenvolvemento da xestión do ente; ou (IV) velar pola adecuada execución das obras e servizos do ente.

Así, a figura do Xerente convértese nun elemento básico para a actuación do Consorcio atendendo a múltiples vertentes entre as que salientan (I) a súa capacidade para a transmisión das liñas estratéxicas procedentes dos órganos colexiados de goberno, e Presidencia, ós departamentos operativos e, polo tanto ós *street-level* que contan cun peso tan determinante na implementación das políticas relacionadas co benestar (*top-down)*; (II) a súa capacidade de incidencia no deseño destas liñas estratéxicas transmitindo a información procedente dos departamentos operativos ós diferentes órganos de goberno sen que haxa unha posición de captura debido á asimetría de información entre os profesionais *street-level* e os membros dos diferentes órganos de goberno (*bottom-up)*; (III) a súa capacidade de dirección e xestión dos recursos humanos do ente, axeitando a súa actuación ás liñas estratéxicas definidas tendo en conta o grao de autonomía profesional existente nas ocupacións relacionadas co benestar, así

como a incidencia de factores relacionados co réxime laboral sobre o desempeño dos mesmos; (IV) a súa capacidade para tecer complicidades cos actores municipais e para incluír as demandas de cada ente consorciado no deseño da programación que deberá ser aprobada polo Comité de Dirección, de tal xeito que se vexan integrados os intereses municipais na planificación do ente e, polo tanto, se verifique o principio de colaboración mencionado nos documentos constitutivos do Consorcio; ou (V) a súa capacidade para tecer complicidades co resto dos actores da política multinivel para minimizar as oposicións nos diferentes planos territoriais.

Esta aproximación do rol do Xerente do Consorcio, e a súa importancia dentro do proceso de creación e consolidación do mesmo, fai que poida ser considerada a figura do Director (fixer ou pivot), recoñecida por Dente e Subirats (2014) como a figura que pilota o proceso (operativo, neste caso) da decisión ou da política pública dende un intre inicial e cuxa importancia recae na capacidade para interactuar, tecer redes e crear sintonías entre os diferentes actores e entre as diferentes posturas que se presentan de xeito multinivel. Así, debido á profundidade do perfil requirido, a súa selección será realizada "*entre profesionais de acreditada cualificación"*(Art. 15). Esta figura do director, convivirá coa do promotor tamén recoñecida en Dente e Subirats (2014) e que se pode identificar inicialmente coa do Presidente do Consorcio e Vicepresidente da Igualdade e do Benestar da Xunta de Galicia na VII Lexislatura.

O réxime patrimonial e económico do Consorcio exponse no Capítulo VI dos Estatutos, indicando o Art. 27 que os recursos económicos do ente están conformados polas (I) achegas dos entes consorciados; (II) polas rendas e produtos do patrimonio do consorcio; (III) polas subvencións, auxilios, legados e doazóns de calquera entidade; (IV) polos rendementos derivados da prestación de servizos e, en particular, polos prezos públicos a establecer; e (V) polos rendementos de servizos e explotacións. Como se pode observar, os recursos económicos veñen maioritariamente determinados polas achegas dos entes consorciados que, como indica o Art. 28, "*terán a consideración de pagamentos obrigatorios de carácter preferente"* e, no caso de que algún ente consorciado non atenda ós devanditos pagamentos das achegas, o Comité Directivo "*poderá proceder a suspender a súa participación no consorcio cos efectos que no acordo de suspensión se determinen"*.

Ademais de incidir nas achegas como elemento básico na economía do Consorcio, os Estatutos aluden ás instalacións municipais que pasen a ser xestionadas polo ente. Así, o Art. 30 remite ós convenios individuais de incorporación para establecer "*as condicións de entrada do municipio ao consorcio, entre elas, se é o caso, as referidas aos requisitos que deberán cumprir as instalacións e condicións en que se vaian prestar os diferentes servizos, así como a previsión da necesidade de levar a cabo obras de construción, reforma, adaptación ou mellora das existentes"* xa que, como se comentou con anterioridade, o Consorcio asume entre as súas funcións a de acometer obras de construción, mellora ou adaptación das instalacións para a prestación dos servizos, sendo estas un capítulo de gastos importante tanto para o ente como para os concellos adheridos.

Con respecto ó réxime do persoal que presta servizo no Consorcio, este fíxase no Art. 31 dos Estatutos que indica que "*o consorcio seleccionará o seu persoal propio mediante convocatoria pública na cal se garantirán os principios de igualdade, capacidade, mérito e capacidade"*, e que este persoal se suxeitará "*ás modalidades vixentes da lexislación*

laboral", aínda que tamén se prevé que as tarefas poidan ser desenvolvidas polo persoal municipal que as viñera desenvolvendo, o que suporía a garantía dos dereitos adquiridos así como as "*expectativas de promoción e mobilidade e demais inherentes á súa situación funcionarial ou laboral",* correspondendo ó Comité Directivo aprobar o cadro de persoal.

Como se poderá observar ó longo da investigación, ó longo dos anos 2006 – 2009 a política de persoal do Consorcio foi un dos elementos máis utilizados polos diferentes actores para fixar as súas posicións sobre o ente e a súa actividade, tanto no que corresponde ós criterios para a selección do persoal, como no que corresponde ó seu réxime de contratación e ás súas condicións laborais, de tal xeito que os actores sindicais asumiron un importante papel para co ente e, por extensión, para coa política pública de referencia.

O Capítulo VIII recolle o procedemento para a incorporación e separación de concellos do Consorcio, especificando que as condicións para a incorporación dos Concellos estarán presentes no convenio individual que asinará cada Concello co Consorcio e no que se determinarán dende os servizos cuxa xestión o Concello pretende consorciar, o estado das instalacións nas que se prestarán os devanditos servizos, ou as achegas a realizar por parte do ente local ó Consorcio. O proceso para a determinación de servizos ou achegas por parte do Consorcio non vén especificada nos Estatutos, aínda que debe responder ó principio de non discriminación recollido nas competencias do Comité Directivo e, polo tanto, é un elemento fundamental para entender tanto a capacidade do Consorcio para integrar entes locais, as (novas) obrigas dos Concellos en relación ós servizos, ou a simetría/asimetría nas relacións entre o ente e os concellos consorciados.

Finalmente, o Capítulo X trata da posibilidade de disolución do Consorcio, que terá lugar (I) cando non se puidesen cumprir os fins para os que se constituíu; (II) por disposición legal; (III) cando así o acorde a Asemblea Xeral por maioría de dúas terceiras partes; ou (IV) por fusión, absorción ou integración noutro ente público con competencias concorrentes coas do Consorcio, sempre que se acorde pola Asemblea Xeral.

O proceso para a disolución do Consorcio vén recollido no Art. 38 dos Estatutos e será responsabilidade do Comité Directivo que se constituirá en Comisión Liquidadora e que, nun prazo de catro (4) meses dende a recepción do acordo ou proposta de disolución, fará inventario de bens e dereitos e realizará unha proposta á Asemblea a distribución dos mesmos entre as entidades consorciadas "*na mesma proporción que a establecida para a fixación das achegas ó Consorcio"*, sinalando un calendario de actuacións liquidadoras. Esta proposta deberá ser aprobada pola Asemblea e terá carácter vinculante para as entidades consorciadas.

Este proceso terá especial importancia a raíz dos acontecementos de xullo do 2010 cando Asemblea Xeral decide a integración do ente na Axencia Galega de Servizos Sociais e a posterior disolución do Consorcio.

5.3.6.3 O regulamento interno do Consorcio.

O Regulamento interno do Consorcio forma parte da normativa interna do ente e, na súa versión inicial editada no ano 2008 (Consorcio, 2008), confórmase por oito (8) capítulos e

corenta (40) artigos nos que ademais de analizar os órganos de goberno ou a participación municipal na xestión do Consorcio, estúdase a súa estrutura interna e os centros que forman parte do ente.

Así, tanto o Capítulo I correspondente á natureza do Consorcio e ás súas finalidades, como o Capítulo II correspondente ós órganos do goberno, reproducen a información xa estudada nos Estatutos no relativo á explicación das finalidades do ente ou, por exemplo, das funcións da xerencia. Con todo, o Capítulo II recolle no seu Art. 13 a figura da "*xerencia adxunta"* que auxiliará ó xerente en ámbitos "*caracterizados pola súa singularidade e especial complexidade"*, e será nomeada a proposta do xerente; en tanto que o Art. 14 define o primeiro achegamento á estrutura técnico-administrativa da institución, que estará conformada (I) polos servizos técnicos e de administración dependentes directamente da xerencia; (II) polas Áreas de Igualdade e de Benestar, ademais da posible creación doutras áreas novas; (III) polas Escolas Infantís, "Galescolas" xestionadas polo Consorcio; (IV) polos Centros de día e centros residenciais xestionados polo Consorcio"; (V) polas Oficinas de Igualdade e Benestar "I+B" xestionadas polo Consorcio; e (VI) por aqueles outros centros e equipamentos que puideran ser creados e xestionados polo Consorcio.

Con esta definición da estrutura do ente, vaise alén de que o Consorcio focalice os seus esforzos unicamente nos ámbitos relacionados coas Escolas Infantís, para expandirse cara as políticas de atención ás persoas maiores como segundo alicerce básico da institución, ademais de asumir outras responsabilidades.

O Regulamento, nos seus capítulos posteriores, especifica o funcionamento da estrutura apuntada, incidindo o Capítulo III no rol dos Concellos con respecto á xestión dos servizos do Consorcio. Así, contempla no Art. 16 que os "*concellos consorciados forman parte dos órganos de goberno do Consorcio de conformidade co establecido nos seus Estatutos"*, recollendo o Art. 17 que os alcaldes dos Concellos consorciados terán a condición de delegados do Consorcio no Concello correspondente. Este rol municipal formal ten repercusións con respecto á xestión dos centros atendendo ó Art. 18, onde se recolle a participación municipal nos órganos de goberno e xestión dos centros, de tal xeito que os delegados do Consorcio nos Concellos (os Alcaldes) presidan os consellos participativos constituídos en cada centro encargados de realizar o seguimento da xestión cotiá dos mesmos.

O rol municipal complétase co Art. 19 no que se recolle que "*Os concellos participarán nos órganos de selección de persoal dos centros xestionados polo Consorcio"*, procesos estes que focalizarán unha importante polémica ó longo dos primeiros anos de vida do ente, e sobre os que o Consello de Contas de Galicia emitirá un informe no ano 2008 que será obxecto de análise na presente investigación[183].

O Capítulo IV especifica o organigrama, contido e funcións do servizos técnicos e da administración xeral do ente, que dependen de xerencia e no que se atopan integrados (I) o departamento xurídico que integra a asesoría xurídica, patrimonio, arquivo e rexistro; (II) recursos humanos, que integra a recursos humanos propiamente dito, e contratación de obras, servizos e aprovisionamentos; (III) o departamento económico-contable do que depende

[183] Informe relativo ós procesos de selección de persoal do 2008 dispoñible en http://www.consellodecontas.es/sites/consello_de_contas/files/contents/documents/2008/Procesos_selectivos_consorcio_benestar_2008_G.pdf consultado en novembro do 2016.

tesouraría, contabilidade e control orzamentario e financeiro; (IV) comunicación; (V) sistemas; e finalmente (VI) obras.

O Capítulo VII especifica o deseño das áreas comentadas previamente, definíndoas no Art. 28 como "*estruturas técnico-administrativas que comprenden un ou varios sectores funcionalmente homoxéneos da actividade administrativa"*. Estas áreas correspóndense coa de Igualdade (Art. 29) e coa de Benestar (Art. 32). A área de Igualdade ten competencias de xestión de centros, programas ou servizos naquelas materias incluídas no ámbito de actuación e está composta pola Dirección da Área e polas súas unidades de xestión correspondentes.

As funcións da Dirección da Área de Igualdade especifícanse no Art. 31, e comprenden (I) a xefatura e coordinación do departamento; (II) a coordinación e supervisión da actividade do persoal; (III) o deseño das políticas a desenvolver; (IV) a elaboración das propostas orzamentarias e da normativa do departamento, así como a supervisión do cumprimento das mesmas; (V) a responsabilidade da organización, control e coordinación das actividades; e outras que veñan definidas pola normativa de funcionamento interno do Consorcio. Estas funcións son análogas ás definidas no Art. 34 para a Dirección da Área de Benestar, co engadido este último de que "*O/A Director/a da Área de Benestar do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar é a persoa responsable da planificación e supervisión da xestión dos centros, programas e servizos que del/dela dependen"*, apuntamento este non presente no Art. 31 relativo á Dirección de Igualdade.

A Área de Benestar defínese no Art. 32, e inclúe o Departamento de atención xerontolóxica e o Departamento de inclusión social. O Departamento de atención xerontolóxica analízase no Art. 35 e comprende as funcións de (I) supervisión dos servizos da área; (II) as responsabilidades na organización, control e coordinación das actividades nos Centros de Día e Residencias da Terceira Idade; (III) a elaboración e supervisión dos programas; (IV) a supervisión e tramitación de axudas económicas; así como calquera outra relacionada e encomendada pola dirección da área.

Finalmente, no Capítulo VIII estúdanse os centros xestionados polo Consorcio. Estes son, segundo o Art. 37 "*as Galescolas, os Centros de Día, Miniresidencias, Centros Residenciais ou calquera outros centros, servizos, oficinas ou equipamentos de igualdade e benestar coa xestión asumida polo Consorcio"*.

Así, o Regulamento Interno marca o tanto a estrutura interna como un primeiro achegamento ó organigrama xeral do Consorcio que será desenvolvido nos primeiros intres da evolución do ente. No organigrama é posible observar a existencia dos denominados servizos técnicos e administración xeral, así como as Áreas de Igualdade e de Benestar competentes nos seus respectivos ámbitos de actuación.

Neste sentido, é salientable sinalar que as Galescolas, o programa fundacional do Consorcio, non figura situado dentro da Área de Igualdade, senón que se atopa identificado de xeito individual no Capítulo V, no Art. 26, en dependencia directa da xerencia do Consorcio, de tal xeito que se ben os Centros de Día dependen organicamente da Área de Benestar, as Galescolas dependen organicamente da xerencia para se situar, como se verá con posterioridade, en dependencia dunha xerencia adxunta de Galescolas creada especificamente.

A estrutura operativa do ente evoluciona dende unha primeira definición normativa inicial que fai referencia específica á "*especial atención á xestión integral das escolas infantís"*[184], pasando polos Estatutos que fan referencia á posibilidade de asumir máis competencias relacionadas coas políticas de benestar, ata o Regulamento Interno que xa define unha estrutura operativa marcada por dous grandes servizos (Galescolas e Centros de Día), así como pola inclusión das políticas relacionadas coa igualdade de oportunidades ou coa inclusión social. Ademais, é salientable a expansión da atención á terceira idade alén da creación e xestión de centros de día e outros equipamentos semellantes, cara programas como o Xantar na Casa co que se achega comida a domicilio a persoas maiores, dependentes ou con déficit de autonomía persoal.

5.3.6.4 O regulamento interno das Galescolas.

Na edición da normativa interna do Consorcio editada no ano 2008 que se está a analizar inclúese, ademais dos estatutos e do regulamento interno do propio Consorcio, a regulación interna relativa ós dous principais servizos do ente, as Galescolas e os Centros de Día.

O regulamento interno das Galescolas, a semellanza do que acontece coa propia edición compilatoria da normativa analizada, contén un apartado de preámbulo que contribuirá a un achegamento en clave neo-institucional ó programa máis salientable do Consorcio, incidindo en elementos como os valores de referencia do servizo.

Neste sentido, alén do apartado de Limiar da edición da recompilación oficial utilizada, o Regulamento Interno do Consorcio e o Regulamento das Galescolas oficializan este termo definíndoas como:

> As Galescolas os centros educativos da Rede Galega de Escolas Infantís de primeiro ciclo (0-3 anos) xestionadas polo Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar. Constitúese esta rede para avanzar cara o obxectivo de que todos os nenos e nenas de Galicia poidan ser acollidos, coidados e educados en contextos de calidade, en que se responda ás súas necesidades, en que se respecten os seus dereitos, medren seguros e integrados nas súas comunidades e en que sexan axudados a desenvolveren as súas capacidades. (Consorcio, 2008:49)

A definición inicial das Galescolas e das razóns para a constitución da Rede marca, unha vez máis, unha política expansiva que dea resposta de calidade ás necesidades dos nenos/as nos seus contextos de referencia, sendo interesante o efecto complementario dos conceptos "*centros educativos"* e a referencia a que os nenos/as sexan "*acollidos, coidados e educados"*, o que supón a superación do elemento asistencial das garderías e o camiño cara un servizo de carácter educativo sen perder de vista o elemento conciliador da vida familiar e laboral.

Este elemento é recollido tamén no preámbulo de xeito específico indicando que o servizo responde "*ás necesidades das familias, tratando de axudar a nais e pais a conciliaren a súa vida laboral e persoal, con independencia do seu lugar de residencia, para superar as*

[184] Mención incluída na Resolución do 4 de xullo do 2006 da Secretaría Xeral e de Relacións Institucionais pola que se llá publicidade á creación do Consorcio, publicada no DOG nº131 de venres 7 de xullo do 2006.

desigualdades territoriais e as diferenzas existentes entre as poboacións rurais e urbanas na dotación deste tipo de equipamentos" (Consorcio, 2008:49). É dicir, ademais de salientar o servizo en termos de política educativa e de conciliación, asúmese tamén como medida relacionada co re-equilibrio territorial, polo que a dotación dos centros non só atenderá á distribución poboacional, senón a unha visión redistributiva dende a óptica urbano-rural.

Finalmente, o preámbulo asume os compromisos básicos da Rede que son (I) a educación en igualdade; (II) o respecto e a non discriminación; (III) a atención ás necesidades específicas de todas e cada unha das criaturas usuarias; e (IV) a promoción do uso do galego como lingua normal de comunicación. Neste sentido, a última referencia á promoción e uso do galego correspóndese ás medidas recollidas no Plan Xeral de Normalización aprobado no 2004 polo Parlamento.

O regulamento estrutúrase nun total de VII Capítulos e 38 artigos, onde se especifica dende a propia definición das Galescolas ou os dereitos e deberes dos usuarios, ata elementos como o financiamento, a admisión ou as tarifas do servizo.

Entre os artigos máis salientables do Capítulo I correspondente ó obxecto do regulamento e ó seu ámbito de aplicación, atópase o Art. 3 no cal se especifican as *ratios* ou número de prazas por unidade da Galescola que retoman as contempladas no Art. 27.2.a do Decreto 329/2005, se ben no Decreto especifícase que as devanditas ratios serán de adulto/neno, en tanto que no regulamento da Galescola alúdese a nenos/as por unidade en función da seguinte estrutura:

- Unidade 0-1 anos cun máximo de 8 prazas.
- Unidade de 1-2 anos cun máximo de 13 prazas.
- Unidade de 2-3 anos cun máximo de 20 prazas.

É importante esta diferenza xa que, de xeito complementario ó Art. 3, na exposición das características básicas das Galescolas recollidas na web oficial do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar indícase que se aposta pola "*parella educativa, isto é, a presenza de dúas persoas educadoras por cada aula, o que permite unha atención óptica ás crianzas ao tempo que obriga a elaborar un traballo en equipo constante"*[185]. Este feito comporta, *de facto*, a duplicación do cadro de persoal necesario para unha Galescola en relación ós ratios indicados polo Decreto do 2005, sendo un dos elementos artelladores da política de calidade apuntada no preámbulo do regulamento interno. Así, a parella educativa atópase ratificada no Art. 10 do regulamento, que indica que "*a ratio de persoal de atención directa será de dúas persoas por unidade en funcionamento".*

O regulamento interno tamén define a estrutura da Rede e, polo tanto, dos espazos de participación que conforman a Gobernanza do servizo, diferenciando entre os órganos centrais da Rede (Art. 6) e os órganos correspondentes a cada unha das Galescolas (Art. 7). No caso dos órganos centrais, defínese a existencia e funcións da (I) xerencia adxunta do servizo de xestión de Galescolas; (II) a Comisión de coordinación pedagóxica; e (III) o Consello da Rede.

[185] Véxase http://igualdadebenestar.org/interior.php?txt=arbore_web10&lg=gal consultada en agosto do 2016.

A definición e funcións da xerencia adxunta das Galescolas seguen a liña xa definida no regulamento interno do Consorcio como órgano responsable do funcionamento do servizo, centrándose nas tarefas de (I) exercer a xefatura e dirección das Galescolas; (II) coordinar e supervisar a actividade do persoal; (III) propoñer e deseñar as políticas a desenvolver pola Rede; (IV) elaborar as propostas orzamentarias; e (V) organizar, controlar a coordinar as actividades da Rede.

Por outra banda, a Comisión de Coordinación Pedagóxica constitúese como un órgano "*consultivo de carácter técnico"* (Art. 6.k) composto pola xerencia adxunta, polo técnico de xestión de Galescolas e por cinco (5) especialistas nomeados pola Xerencia do Consorcio, en tanto que as súas funcións son as de asesoramento xeral en materia educativa mediante a emisión de informes, estudos e propostas, así como a definición de modelos e liñas de actuación no ámbito educativo.

Finalmente, o Consello da Rede[186] é un órgano asesor no que está representada a comunidade educativa da Rede. Neste Consello están presentes (I) a xerencia adxunta de Galescolas; (II) dous técnicos nomeados polo Consorcio con formación educativa; (III) tres representantes da Vicepresidencia; (IV) catro persoas en representación dos Concellos; (V) catro directores de Galescolas, un por provincia; (VI) tres persoas en representación das asociacións pedagóxicas de ámbito galego; e (VII) catro persoas en representación das familias, unha por provincia, a escoller entre os representantes das familias no Consello de Participación de cada Galescola. As funcións deste Consello, a reunir ordinariamente cando menos dúas veces ó ano coincidindo co inicio e remate do curso, estarán relacionadas co asesoramento, propoñendo elaboración de estudos e propostas, e emitindo suxestións sobre os asuntos relacionados coa Rede.

Os órganos de cada Galescola atópanse definidos no Art. 7, figurando a dirección, a comisión educativa, e o consello de participación, dos cales se especifican as súas funcións e composición.

No tocante á dirección de cada Galescola, as súas funcións centraranse tanto na coordinación da elaboración do proxecto educativo e proposta pedagóxica da escola, como en tarefas relacionadas coa xestión diaria do centro como poden ser a de organización e supervisión do traballo.

A Comisión Educativa é un órgano colexiado composto pola dirección da escola, por un representante do Consorcio, e por todo o persoal educativo da escola, e conta con funcións relacionadas coa elaboración do proxecto educativo e da programación de actividades, a supervisión e desenvolvemento da proposta pedagóxica, o control da aplicación do regulamento interno á actividade da Galescola, ou o traslado dos acordos ó Consello de Participación e ó Consorcio.

O Consello de Participación da Galescola é un órgano colexiado que "*asumirá a coordinación xeral da escola e marcará as directrices"* (Art. 7.c), estando integrado polo Alcalde do Concello (que actuará a xeito de Presidente), a dirección do centro, dous representantes do Consorcio, tres persoas representantes do persoal educativo, un

[186] No Art. 7 tamen se atopan definidos os sistemas para a elección dos representantes no caso dos Concellos, das direccións das Galescolas, das persoas representantes de asociacións pedagóxicas, e das familias

representante do persoal de servizos, dúas persoas representantes de nais e pais, e un representante do Concello.

As funcións do Consello de Participación céntranse na (I) supervisión e aprobación da adxudicación das prazas para os usuarios; (II) a aprobación da memoria anual de actividades; (III) a aprobación do Proxecto Educativo da Escola no marco do Proxecto Educativo xeral aprobado polo Comité Directivo do Consorcio a proposta da Secretaría Xeral de Igualdade; (IV) a aprobación da Programación Anual de Actividades, elaboradas pola Comisión Educativa da Galescola seguindo as liñas do proxecto xeral aprobado para a Rede; (V) a supervisión da programación; e (VI) a proposta de medidas de mellora.

Os Art. 6 e 7 do Regulamento das Galescolas marcan a definición dun dobre sistema de Gobernanza en función do nivel territorial de referencia. Así, a nivel de Rede, créanse a Comisión de Coordinación Pedagóxica, de carácter técnico, e o Consello da Rede, órgano de ampla representación da comunidade educativa e con funcións de asesoramento. A nivel de cada Galescola, é dicir, a nivel municipal, o regulamento crea a Comisión Educativa, tamén con funcións de carácter técnico, e o Consello de Participación da Galescola, con funcións de aprobación final da documentación proposta pola Comisión Educativa.

Asumindo o factor clave para a política pública que é o elemento multinivel, o Art. 8 trata especificamente da Comisión mixta Consorcio – Concello, mediante a cal o Concello "*participará na supervisión da xestión da Galescola situada no seu termo municipal (...) sen prexuízo da súa participación nos órganos previstos no presente regulamento"*. Esta comisión estará composta polo Alcalde e a Xerencia do Consorcio, así como por representantes do servizos municipais e do servizo de xestión de Galescolas do Consorcio.

As funcións da Comisión, elemento central na dimensión institucional do servizo, céntranse no (I) seguimento do proxecto pedagóxico da Galescola; (II) na avaliación dos resultados pedagóxicos e económicos do convenio entre Concello e Consorcio; (III) na análise e seguimento dos gastos da Galescola, así como na aprobación da xustificación destes gastos e da contabilidade do centro; (IV) na proposta de actuación das achegas económicas do Concello; e (V) na resolución de dúbidas e discrepancias froito da interpretación e aplicación do convenio. Ademais, establécese a reunión da comisión un mínimo de dúas veces ó ano en sesión ordinaria, "*e en sesións extraordinarias tantas veces como sexa necesario e así o solicitara algunha das partes"*(Art. 8).

É interesante salientar que, dentro do Capítulo VII, os Art. 23 e 24 analizan o sistema de financiamento de cada centro que, en virtude do Art. 23 "*financiarase cos recursos xerais do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, coas achegas do concello en que se sitúa a Galescola e coas tarifas que aboarán as persoas usuarias"*. Neste sentido, amósase a táboa de contías máximas aplicables á Galescola e ó servizo de comedor:

Táboa 19: Contías máximas aplicables ó servizo de Galescolas. 2008.

Renda per cápita mensual	Custo mensual	Familia numerosa	Familia monoparental	Algún irmán
Inferior a 256,50€	Exento	Exento	Exento	Exento
De 256,51€ a 384,75€	33€	26,40€	26,40€	26,40€
De 384,76€ a 513€	66€	52,80€	52,80€	52,80€
De 513,01€ a 769,50€	99€	79,20€	79,20€	79,20€
Superior a 769,50€	110€	88€	88€	88€

Fonte: Elaboración propia a partir do Regulamento de Réxime Interior das Escolas Infantís integradas na Rede Galega de Escolas Infantís "*Galescolas"* xestionadas polo CGSIB. 2008.

Táboa 20: Contías máximas aplicables ó servizo complementario de comedor nas Galescolas. 2008.

Renda per cápita mensual	Custo mensual	Familia numerosa	Familia monoparental	Algún irmán
Inferior a 153,90€	Exento	Exento	Exento	Exento
De 153,91€ a 513€	16,50€	13,20€	13,20€	13,20€
Máis de 513€	33€	26,40€	26,40€	26,40€

Fonte: Elaboración propia a partir do Regulamento de Réxime Interior das Escolas Infantís integradas na Rede Galega de Escolas Infantís "*Galescolas"* xestionadas polo CGSIB. 2008.

Como se pode observar, o custo tanto para o servizo da Galescola como para o servizo complementario de comedor recollido no Art. 24 do Regulamento, contempla a renda *per cápita* e o número de membros da unidade familiar como factores básicos sobre os que ponderar a tarifa mensual e, polo tanto, o custo a asumir polas familias á hora do uso da Galescola sobre a base dunha óptica de carácter redistributivo.

Esta estrutura de prezos é posible comparala cos datos que ofrecía a prensa do ano 2008 sobre o custo do servizo en centros de titularidade privada que, para o caso da cidade de Vigo, roldaba o promedio de 259€ mensuais, chegando a máximos de 300€ mensuais[187], aínda que sobre unha oferta que é presentada como deficitaria. Así, o efecto de carácter redistributivo é observable, nun primeiro lugar, pola propia política expansiva de creación de centros e, nun segundo lugar, tanto pola propia aplicación das tarifas íntegras como pola ponderación de

[187] Datos procedentes de http://www.farodevigo.es/gran-vigo/2008/05/02/falta-plazas-publicas-dispara-precio-guarderias-privadas-300-euros-mes/221300.html consultado en novembro do 2016.

factores que contribúen á rebaixa da devandita tarifa mensual en comparación coas tarifas da restante oferta.

Ademais, nos Art. 35 a 37, o regulamento interno marca a definición de tres valores básicos que forman parte da Rede. Trátase da promoción da igualdade entre nenos e nenas no Art. 35 "*como valor fundamental de convivencia"* que "*será o cerne de todas as actividades que se desenvolvan na escola"*, de tal xeito que se reflicta nas actividades, no material de traballo e no comportamento habitual de mestres/as e educadores/as. Este fomento da igualdade conta cun reforzo xa que a Galescola "*prestará especial atención ao fomento e respecto da interculturalidade como instrumento de superación de desigualdades, prexuízos e racismo"*.

Ademais da igualdade, o Art. 36 do regulamento contempla a promoción da integración de nenos con necesidades educativas especiais "*fomentando deste xeito a igualdade e o respecto como valores esenciais da convivencia"*.

Finalmente, o Art. 37 trata especificamente da promoción do uso da lingua galega, indicando que, de xeito coherente co Plan Xeral de Normalización da Lingua Galega do 2004 "*que prevé o fomento do uso do galego dende a etapa de 0 a 3 anos",* a Rede recolle esta medida para superar "*as fortísimas carencias que se observan nos primeiros banzos do ensino"*, de tal xeito que "*a lingua habitual da escola, tanto nos usos orais como nos escritos, será o galego"*.

Deste xeito, o regulamento interno da Rede, non unicamente plasma o conxunto de valores subxacentes ó servizo, senón que desenvolve propiamente a estrutura interna do mesmo servizo, tanto en termos de servizos centrais como en termos das propias Galescolas no territorio. Ademais, recolle os diferentes mecanismos de participación nestes dous ámbitos territoriais (central e local), dotándose de diferentes espazos de interacción para os actores institucionais, para os actores locais e para as familias, de tal xeito que completa un importante abano de posibilidades de participación para os devanditos actores.

Neste sentido, e independentemente do deseño formal dos espazos de participación, o rol do Concello é básico para o desenvolvemento do servizo no territorio, así como para o seu seguimento e control, dando lugar á plasmación dun fluxo de relacións Consorcio-Concello. Con todo, a pesar do recoñecemento da realidade multinivel que se atopa recollido no regulamento e na creación destes diferentes espazos mencionados, a capacidade de incidencia real dos entes locais na xestión cotiá dos equipamentos dependerá, entre outros factores, tanto dos recursos e da proactividade dos representantes municipais á hora de estudar e propoñer melloras sobre a actividade dos centros, como da actitude receptiva dos restantes representantes. É dicir, unha vez recoñecido o elemento multinivel na definición formal, este elemento multinivel débese ver reflectido na xestión e rendemento individual de cada espazo de participación.

5.3.6.5 O regulamento de réxime interior dos Centros de Día.

O regulamento de réxime interno dos Centros de Día do Consorcio completa o despregamento normativo relativo ós dous grandes servizos do Consorcio, como é a xa mencionada Rede Galega de Escolas Infantís, e os propios Centros de Día que son aquelas infraestruturas co uso específico que se analizará con posterioridade xestionados polo Consorcio.

O regulamento dos Centros de Día componse de 29 artigos e, a diferenza do acontecido co das Galescolas, non contén un preámbulo ou limiar no que se especifiquen os valores de referencia sobre os que se asenta o servizo, de tal xeito que estes se poden observar nunha detida análise do texto e fican reflectidos a igual nivel ca outros elementos de carácter operativo como poden ser os horarios, as normas básicas de convivencia ou o sistema de protección de datos.

Os centros de día xestionados polo Consorcio defínense como "*centros xerontolóxicos socio-terapéuticos e de apoio ás familias que, durante o día, prestan atención terapéutica integral e plural ás persoas maiores con dependencia ou en grave risco de padecela, promovendo a súa autonomía persoal, a actividade relacional e permanencia no contorno habitual"* (Consorcio, 2008:77). Esta definición presente no Art. 2 do regulamento contén certos valores de referencia que marcan dun xeito diferencial a conceptualización do servizo dende o Consorcio, e que vén marcada pola autonomía, a actividade relacional e a permanencia no contorno habitual, polo que se trata dun servizo de proximidade que tenta mellorar o benestar dos usuarios aplicando os devanditos elementos, servizo que segundo Neo Castro e Facal Fondo (2000:513) se atopa "*escasamente desarrollado"*, contando segundo os seus datos de finais da década dos noventa "*con el concierto de 38 plazas en centros dependientes de la Iniciativa Social y Ayuntamientos".*

Os obxectivos dos centros amósanse no Art. 4 do regulamento e céntranse en (I) "*establecer actuacións que maximicen as aptitudes vitais das persoas usuarias"*; (II) prover coidados e intervencións sociais e comunitarias para paliar déficits e mellorar o benestar; (III) incidir na calidade de vida dos coidadores dos usuarios "*favorecendo a permanencia da persoa maior no seu contorno habitual"*; (IV) incidir sobre a autoestima do usuario e da rede familiar de coidados; e (V) "*ofrecer unha atmosfera e un contorno educacional no que familiares e profesionais poidan desenvolverse de xeito idóneo"*. Así, tanto a definición como os obxectivos dos centros marcan unha salientable relación entre o benestar do usuario na comunidade e a mellora da calidade de vida dos coidadores, incidindo no aspecto socio-sanitario como óptica de referencia no deseño do servizo.

O regulamento marca o deseño substantivo do servizo e, polo tanto, aquel conxunto de intervencións que se realizarán no desenvolvemento cotiá dos traballos do centro, incluíndo no Art. 11 elementos como (I) intervención para potenciar as capacidades cognitivas, condutuais e emocionais de xeito individual e grupal; (II) intervención individual e grupal nas capacidades funcionais para previr, rehabilitar e tratar as disfuncións; (III) intervención na función física; (IV) atención básica de enfermería e asistencia farmacéutica con coidados de enfermería xerontolóxica; (V) control nutricional; (VI) intervención socializadora e socioeducativa con actividades integradas na comunidade; (VII) apoio ós usuarios na

realización das actividades básicas da vida diaria; ou (VIII) intervención familiar individual e grupal de carácter social, psico-emocional e educativa para favorecer a adaptación á situación de coidadores;

Un elemento básico integrado no regulamento é o relativo á participación do Concello no funcionamento do centro, fixado no Art. 18. Esta participación artéllase a través da Comisión Mixta de Seguimento conformada polo Alcalde, a Xerencia do Consorcio e os representantes dos servizos sociais municipais e do Consorcio. A Comisión ten como cometidos (I) a supervisión e seguimento do Convenio asinado entre Concello e Consorcio para a xestión do centro de día; (II) a actualización das achegas económicas do Concello, de ser o caso; e (III) a resolución de dúbidas e discrepancias xurdidas na interpretación e aplicación do Convenio.

Como se pode comprobar, a Comisión Mixta constitúese como espazo de participación para a plasmación da política multinivel, contando cunha dobre función básica de seguimento substantivo das actividades do Centro de día e, por outra banda, de seguimento institucional da relación entre Concello e Consorcio. Ademais, o Concello participará na Comisión de Valoración das persoas usuarios e/ou solicitantes das prazas do centro de día.

Con todo, a dotación de espazos de participación na xestión do centro non remata na implicación do ente local, senón que se amplía á participación das familias na xestión do centro. Esta posibilidade regúlase no Art. 19 que define a creación dun *"foro de familias"* no que xurdan melloras para a xestión e funcionamento do centro e se resolvan dúbidas sobre o mesmo. Este foro convocarase a demanda da dirección do centro e comporase de tódalas familias dos/as usuarios/as ó que se sumarán dous profesionais de referencia.

Con respecto ó financiamento, este determínase no Art. 20, onde se afirma que o centro "*financiarase cos recursos xerais do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, coas achegas do Concello en que se sitúa o centro e cos prezos públicos que aboarán as persoas usuarias"*. Esta achega das persoas usuarias regúlase no Art. 21 que trata dos prezos públicos e o réxime económico, aínda que cunha substancial diferenza con respecto ó acontecido no caso das Galescolas, xa que o regulamento non inclúe referencia ós prezos públicos se ben este é desenvolvido na súa normativa interna correspondente. Así, os prezos públicos establécense en base á valoración dos ingresos e renda do usuario/a, e do seu patrimonio, chegando á seguinte táboa relativa ós pesos dos diferentes servizos no prezo público final:

Táboa 21: Establecemento dos pesos dos diferentes servizos nos Centros de Día en función da renda dos usuarios/as. 2008[188]

Intervalo de ingresos (% sobre IPREM)	Xornada do Servizo Asistencial		Manutención			Transporte
	½ xornada	Xornada completa	Almorzo	Xantar	Merenda	
100% IPREM ou menos	0%	0%	20%	20%	20%	20%

[188] Porcentaxes referidos ós custos totais dos servizos de asistencia, manutención e transporte.

Intervalo de ingresos (% sobre IPREM)	Xornada do Servizo Asistencial		Manutención			Transporte
	½ xornada	Xornada completa	Almorzo	Xantar	Merenda	
Entre 100% e 125%	9%	15%	20%	20%	20%	20%
Entre 125% e 150%	12%	20%	30%	30%	30%	30%
Entre 150% e 175%	15%	25%	40%	40%	40%	40%
Entre 175% e 200%	18%	30%	50%	50%	50%	50%
Máis do 200%	18%	30%	60%	60%	60%	60%

Fonte: Elaboración propia a partir da Normativa reguladora do prezo público pola prestación do servizo de Centro de Día polo Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar. 2008.

A diferente ponderación dos custos dos servizos repercutidos ó usuario/a en relación á súa capacidade de renda achega a seguinte táboa de prezos públicos:

Táboa 22: Establecemento dos prezos dos diferentes servizos nos Centros de Día en función da renda dos usuarios. 2008 [189].

Intervalo de ingresos (% sobre IPREM)	Xornada do Servizo Asistencial		Manutención			Transporte
	½ xornada	Xornada completa	Almorzo	Xantar	Merenda	
516,9€ ou menos	0€	0€	11,5€	23€	11,5€	41,4€
Entre 516,9€ e 646,12€	43,47€	72,45€	11,5€	23€	11,5€	41,4€
Entre 646,12€ e 775,35€	57,96€	96,6€	17,25€	34,5€	17,25€	62,1€
Entre 775,35 e 904,57€	72,45€	120,75€	23€	46€	23€	82,8€
Entre 904,57 e 1.033,8€	86,94€	144,9€	28,75€	57,5€	28,75€	103,5€
Máis de 1.033,8€	86,94€	144,9€	34,5€	69€	34,5€	124,2€

Fonte: Elaboración propia a partir da Normativa reguladora do prezo público pola prestación do servizo de Centro de Día polo Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar. 2008.

Como se pode comprobar, ó igual có acontecido no caso das Galescolas, o factor máis salientable para a determinación do prezo final a asumir polo usuario/a é a renda propia, de tal xeito que se deseña unha estrutura de prezos finais de carácter redistributivo onde, polo

[189] Porcentaxes referidos ós custos totais dos servizos de asistencia, manutención e transporte

mesmo servizo, se pode pagar entre un intervalo de 87,4€ (no caso de xornada completa, manutención completa e menos de 516,9€ de ingresos) e 407,10€ (no caso de xornada completa, manutención completa e máis de 1.033,8€ de ingresos).

Finalmente, o regulamento amosa no seu Anexo I as funcións dos diferentes tipos de persoal co que conta o centro de día, que son os de (I) enfermería, (II) intervención psicolóxica, (III) fisioterapia, (IV) terapia ocupacional, (V) intervención sociocultural, (VI) intervención social, (VII) xerocultura, e (VIII) persoal de servizos xerais.

O regulamento de réxime interno dos centros de día é substancialmente diferente ó xa analizado das Galescolas con respecto á súa profundidade xa que, se ben se pode obter unha definición dos programas que se desenvolven nos centros de día, o regulamento non afonda no organigrama da área de benestar nin no propio organigrama do centro. Isto mesmo acontece coa definición dos espazos de participación xa que, comparativamente coas Galescolas onde se analizan diferentes espazos de interacción territoriais e sectoriais, no caso dos centros de día só se especifica a existencia da Comisión Mixta Concello – Consorcio e o foro das familias como espazos para a participación de actores institucionais e de usuarios, sen que haxa relacións cruzadas.

Con todo, o regulamento amosa unha clara óptica na prestación do servizo, deixando de lado un concepto asistencial e centrándose nunha definición de carácter socio-sanitario, potenciando as relacións coa comunidade e coa contorna de referencia como elemento para a mellora da calidade de vida do usuario, ó mesmo tempo que se traballa coas familias como beneficiarios do servizo. Neste sentido, pódese salientar que os valores comentados se refiren máis á definición do propio servizo de xeito individual, e non tanto ós da rede de centros e, polo tanto, ós da política pública entendida como un todo como si acontece no caso das Galescolas, de tal xeito que a definición técnica inicial do servizo contribúa a afastalo do centro de atención mediática da que é obxecto o Consorcio entre os anos 2008 e 2009.

5.3.7 O debate xurídico sobre a figura do Consorcio.

Unha vez constituído o Consorcio a raíz da publicación do *acordo fundacional* e da sinatura dos correspondentes convenios de adhesión por parte dos catorce (14) Concellos polos que inicialmente aprobaban os Estatutos do ente, a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar traslada ós entes locais galegos a invitación para a súa integración, e en numerosos Concellos xorden iniciativas e mocións durante os anos 2006 e 2007 que son presentadas nos Plenos para a adhesión destes ó Consorcio.

Esta evolución inicial ó longo dos primeiros meses de vida do ente centrada na expansión mediante a adhesión dos Concellos, ten como contrapunto o xurdimento de certa polémica sobre a autonomía local trasladada dende os departamentos xurídicos dalgúns municipios. Concretamente esta polémica vese reflectida na publicación do artigo "*La constitución del Consorcio gallego de servicios de igualdad y bienestar. Una contraposición al principio constitucional de autonomía local"* nunha das publicacións de referencia utilizada polos departamentos xurídicos municipais, "*El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados"*

por parte de Luís Eduardo Matías Sánchez, Secretario-Interventor do Concello de Bóveda no ano 2007.

No artigo de Matías Sánchez (2007) amósase preocupación ó entender que as competencias do Consorcio "*colisionan con el principio constitucional de autonomía local y con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de Bases del Régimen local, y Ley 7/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia"* (Matías Sánchez, 2007:1712). O autor comparte esta preocupación coas asesorías xurídicas xerais da Xunta de Galicia e da Vicepresidencia que informan que *"El Consorcio gestiona competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, y dada la importancia de la aportación económica de Esta, se concluye la Naturaleza autonómica de Consorcio, y consecuentemente no es de aplicación el procedimiento establecido en la legislación local para la constitución de Consorcios Locales"* (Matías Sánchez, 2007:1712).

Así, o artigo resume o debate xurídico sobre o procedemento de creación do ente e sobre as súas competencias, examinando se o contido das competencias atribuídas ó Consorcio "*respetan el principio constitucional de Autonomía local, las competencias propias de la Administración local, y si la forma jurídica de prestación de este servicio se sitúa dentro del marco competencial autonómico o, si por el contrario, estamos ante competencias que han sido perfiladas por nuestro derecho positivo y jurisprudencia como propias de la Administración Municipal"* (Matías Sánchez, 2007:1712).

O autor mantén a posición de que o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, deseñado xuridicamente como Consorcio autonómico, non pode asumir como competencias propias determinadas nos seus estatutos aquelas relacionadas coa "*Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, la creación y gestión de los servicios sociales de atención primaria y la creación y gestión de servicios sociales especializados de ámbito local"* (Matías Sánchez, 2007:1714)recollidas explicitamente como competencias propias dos Concellos de Galicia segundo a normativa sectorial vixente, de tal xeito que Matías Sánchez (2007:1716) mantén a tese de que o Consorcio "*absorbe competencias que, siendo propias municipales, pasan a ser gestionada por este Consorcio autonómico, mediante un proceso de centralización que desvirtúa los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos"*.

Neste sentido, interprétase que o Consorcio "*elimina la capacidad decisoria de los entes locales respcto de las materias de su interés situadas en ese umbral mínimo que la ley les garantiza para su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, cuestionando su existencia como reales instituciones de autogobierno"* (Matías Sánchez, 2007:1716), adicándolle ó rol que manteñen os entes locais na política de benestar o cualificativo de "*convidados de piedra" "* (Matías Sánchez, 2007:1716) e, finalmente, indicando que " *No solo se vulnera el principio constitucional de autonomía local al invadir competencias municipales (...) sino que además se conculca la legislación reguladora de las relaciones interadministrativas y el procedimiento legalmente establecido para la constitución de un consorcio que tiene como fines la participación en la dirección, valoración y control de la gestión de los servicios sociales de ámbito local"* (Matías Sánchez, 2007:1716-1717) .

De xeito coherente co anterior, Matías Sánchez (2007:1718) reclama a consideración de Consorcio Local para o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar ó soster que "*Si tenemos minimamente claro que estamos tratando de la gestión de servicios sociales de competencia municipal (…), el tal Consorcio tiene el carácter de Consorcio LOCAL"* e, polo tanto, a constitución e adhesión dos entes locais ó Consorcio "*viola el principio constitucionalmente protegido de autonomía local (…) ignorando la legislación democráticamente aprobada por las Cámaras Legislativas, Estatal y Autonómica"* (Matías Sánchez, 2007:1718). Así, a "*conculcación del principio constitucional de autonomía local, y la ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido para constituír un consorcio local, trae como consecuencia la nulidad de pleno derecho del acto de constitución del ya citado consorcio gallego de servicios de igualdad y bienestar"* (Matías Sánchez, 2007:1718) polo que a nulidade dun acto que integra o procedemento comporta a anulación dos actos que se suceden a raíz do primeiro, de tal xeito que "*la anulación comportará retrotraer las actuaciones administrativas al trámite en el que se cometió la infracción"*, con todo o que isto comporta para "*las personas, físicas o jurídicas que establezcan vínculos contractuales con un consorcio juridicamente inexistente"* (Matías Sánchez, 2007:1717).

Finalmente, alén das consideracións técnico-xurídicas realizadas, Matías Sánchez (2007:1719) amosa que a creación do Consorcio comporta "*una concentración ilícita de competencias/poder en manos de la Vicepresidencia de la Igualdad y del Bienestar que va en dirección contraria a la evolución legal y sociopolítica de la España democrática, esto es, el camino emprendido con la aprobación de la Constitución Española de 1978, que afianza un proceso de descentralización administrativa del Estado (cuando no política como en el caso de las Comunidades Autónomas), al alejar de los ciudadanos, de su más próxima e inmediata Administración pública, unos servicios que son legalmente municipales"*, elemento este de xuízo político que reborda os aspectos de carácter técnico nos que, en principio, se debería focalizar a actuación dun departamento como é o de Secretaría – Intervención municipal, e que amosa a potencialidade deste actor á hora de utilizar determinados recursos no seo dunha política pública non incremental como é a que se está a analizar.

A presenza nunha publicación de ampla difusión entre os departamentos xurídicos municipais dun artigo que presenta argumentos de carácter técnico-xurídico relacionados coa distribución competencial, coa presunta vulneración do principio constitucional de autonomía local por parte do Goberno da Xunta de Galicia, ou coa posibilidade de que a mera constitución do Consorcio fora considerada como un acto nulo de pleno dereito; comporta que os departamentos xurídicos locais[190] sexan proclives a manter posicións críticas con respecto á fórmula consorcial deseñada por Xunta de Galicia e FEGAMP presente no Pacto Local e, polo tanto, poidan limitar o alcance da política en termos locais evitando a modificación do comportamento de cada municipio como un dos grupos obxectivo do novo enfoque da política de benestar.

[190] Como se poderá comprobar ó aludir ós actores que forman parte do APA – Produto 3 do modelo de análise de políticas públicas que figuran explicitamente recollidos na normativa analizada, os departamentos xurídicos e económicos dos Concellos, ademais dos relacionados cos servizos de benestar, atópanse expresamente citados na devandita normativa, aspecto que lles outorga unha salientable capacidade de actuación, sobre todo nos intres iniciais da política pública onde se está a avaliar a adhesión dos Concellos ó Consorcio e, polo tanto, a consolidación do ente como elemento artellador da política pública de benestar nun contexto multinivel.

Como se poderá comprobar ó aludir ás regras institucionais como elementos básicos que forman parte do modelo de análise de políticas públicas aplicado, nesta crítica é salientable a utilización do argumento da vulneración do principio constitucional de autonomía local mediante a alteración da distribución competencial legalmente establecida a través da conformación dun Consorcio que, de xeito efectivo, deixaría ós entes locais sen capacidade de actuación en eidos de competencia municipal.

Este relato, así como a ausencia no artigo de alusións á realidade multinivel da política de benestar, comporta a presenza de tensións entre os valores de referencia do novo modelo de política, entre os que salientan a presenza do elemento multinivel, e os valores de referencia do anterior modelo de política, entre os que salientan a separación competencial e que evolucionarán cara a Lei 27/2013 de racionalización e sostibilidade da Administración local na que figura expresamente recollido no Preámbulo o principio de "*unha administración, unha competencia"*[191].

É dicir, a polémica xurídica recolle a tensión entre certos valores presentes nos diferentes actores, nos departamentos municipais de asesoría xurídica ou secretarías municipais, así como nos modelos da política de benestar previa ó 2005 e posterior ó 2005, incidindo estes novos valores na modificación das regras institucionais da política pública. Neste sentido, é posible albiscar que na nova política de benestar multinivel o rol dos departamentos xurídicos municipais evoluciona[192], o que supón a creación dunha nova lóxica do apropiado e, polo tanto, a xeración de tensións.

A formulación realizada por Matías Sánchez (2007) é discutida en diferentes artigos por Ferreira Fernández (2011, 2009a, 2009b e 2008), salientando as publicacións na revista Dereito da Universidade de Santiago de Compostela no 2009 e 2011, así como na Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica do Instituto Nacional de Administración Pública no 2009, nas que trata da figura dos consorcios e da evolución da figura ata chegar a ser unha das entidades públicas instrumentais máis emerxentes no eido autonómico.

Ferreira Fernández (2011:96) salienta que a creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar "*respondía a la necesidad de arbitrar una nueva fórmula de cooperación interadministrativa en una materia, como son los servicios sociales, en la que existe una responsabilidad compartida entre la Administración autonómica y la local"*, superando así un modelo de política pública de benestar anterior que "*impedía una gestión racional de los mismos* (dos equipamentos)".

Con todo, Ferreira Fernández (2011:99) recoñece a existencia dun baleiro normativo relativo á figura consorcial que provoca que, "*tanto en el procedimiento para su constitución, como en los aspectos relativos a la gestión ordinaria de sus actividades (particularmente en el ámbito del control presupuestario y de la gestión del personal), hayan surgido numerosos conflictos derivados, fundamentalmente, de la inderterminación de la naturaleza jurídica de esta figura y de la imprecisión de sus propios estatutos"*, se ben o propio autor incide en que

[191] Boletín Oficial do Estado nº312 de Luns 30 de decembro de 2013. Dispoñible on-line en https://www.boe.es/boe_gallego/dias/2013/12/30/pdfs/BOE-A-2013-13756-G.pdf consultado en novembro do 2016.

[192] É preciso lembrar a énfase feita ó longo da normativa interna analizada no elemento relacional como parte fundamental para o axeitado desenvolvemento da política a nivel autonómico e a nivel local, sendo estas funcións de carácter relacional substancialmente diferentes das que tradicionalmente asumen os departamentos de secretaría municipal vencelladas co control burocrático dos procedementos.

a figura conta cun importante nivel de éxito debido a que (I) "*el mencionado vacío normativo que ha hecho del Consorcio una institución extraordinariamente dúctil y adaptable a las más diversas circunstancias"*, (II) "*el estepitoso fracaso de otras formulas asociativas, singularmente en el ámbito local"*, (III) "*la cada vez más perentoria necesidad de acudir a fórmulas de colaboración vertical para facilitar las relaciones interadministrativas en un estado complejo con tres niveles autónomos de decisión"*, e (IV) as prácticas de *ismorfismo institucional* frecuentes no estado autonómico.

Ferreira Fernández (2011:99 e ss.) incide na terceira das razóns salientadas xa que considera preciso a consolidación dunha "*cultura de cooperación y/o colaboración entre los distintos entes que lo integran"* atendendo á realidade da distribución competencial do Estado español onde existe unha "*notable dificultad para deslindar espacios o ámbitos competenciales de carácter exclusivo"*, dificultade esta que "*resulta más evidente en el caso de la delimitación de competencias de los entes locales"* onde o concepto de competencia exclusiva corresponde a unha supersposición real das competencias locais e autonómicas e, polo tanto, no que se debe dar paso a estratexias baseadas na colaboración entre ámbalas administracións.

Ferreira Fernández (2011:118) comparte a tese subxacente a Matías Sánchez (2007) pola cal nos consorcios que xestionen competencias atribuídas en exclusiva a unha administración pública, esta administración debe ter baixo o seu control a dirección funcional do mesmo, polo que aqueles consorcios que xestionan intereses exclusivamente locais deben ser controlados directamente polos entes locais que o conforman xa que, de ser controlado pola administración autonómica, daríase lugar a "*un verdadero vaciamiento de competencias municipales contrario, como afirma el Tribunal Supremo, al principio constitucional de autonomía local"*. Este feito supedita á natureza da competencia a xestionar polo consorcio o seu control efectivo por parte dun nivel administrativo ou outro e, polo tanto, a existencia real de baleirado competencial ou non.

Esta definición da natureza exclusiva da competencia a xestionar polo consorcio bate de fronte con aqueles que xestionan intereses comúns a diferentes niveis administrativos, caso das competencias en materia de servizos sociais que, como se puido observar ó longo da análise normativa, contemplan roles salientables e concorrentes do nivel autonómico e local galegos. Nestes casos considéranse consorcios *"mixtos"* dende o punto de vista competencial, sendo esta a realidade á que se enfrontan a maior parte dos consorcios que están "*dirigidos a facilitar la colaboración entre diversas administraciones públicas en la defensa de sus intereses comunes"* (Ferreira Fernández, 2011:119) e cuxa regulación non se atopa desenvolvida na 7/1985 nin na 30/1992.

Neste sentido, Ferreira Fernández (2011:119-120) fai mención ás diferentes posturas mantidas pola doutrina sobre a natureza xurídica dos consorcios interadministrativos, citando a Rebollo Puig (1997) que afirma que son os estatutos do consorcio os que deben precisar a súa natureza, "*teniendo en cuenta para ello su composición y las actividades o servicios a desarrollar"*. Ferreira tamén menciona a Martín Mateo (1992) que indica que en caso de que os estatutos non resolvan a cuestión, a súa natureza virá determinada polo funcionamento dos órganos reitores do ente ou das súas "*fines prevalentes"*; e a Nieto Garrido (1997) que afirma que "*la naturaleza jurídica del consorcio interadministrativo vendrá determinada por el dato de cuál es la Administración que ostente el control efectivo de sus órganos de gobierno"* polo

que, segundo as interpretacións comentadas, o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar é un ente "*controlado"* efectivamente pola administración autonómica ó contar tanto coa principal achega orzamentaria como co control efectivo (lémbrese o 51% dos votos da Asemblea) dos principais espazos de toma de decisións.

Afondando neste argumento, e tendo en conta que "*se advierte igualmente* (a partir do ano 2000) *la inexistencia de criterios uniformes sobre la adscripción de los consorcios"* Ferreira Fernández (2011:120) alude a que o caso galego pode ser encadrado en dúas posicións:

- No grupo das Comunidades de Cantabria, Comunidad Foral de Navarra, Andalucía e Illes Balears[193] que engloban aqueles casos nos que as normas determinan a adscrición do consorcio á administración autonómica ou local pola concorrencia alternativa ben da posición de control orgánico ou ben do control financeiro.
- No grupo das Comunidades de Castilla y León, Canarias e Extremadura, ademais do Estado, que engloban aqueles casos nos que se determina a esixencia para a adscrición dun consorcio a concorrencia simultánea do control orgánico e financeiro por parte da administración á que se adscriben[194].

Con todo, Ferreira Fernández (2011:125) sostén que o "*único esfuerzo armonizador en la delimitación de los criterios de adscripción de los consorcios al sector público se ha dado en el marco de la legislación básica en materia de estabilidad presupuestaria"*, sendo este marco o conformado polo Real Decreto Lexislativo 2/2007 de 28 de decembro polo que se aproba o texto refundido da Ley General de Estabilidad Presupuestaria que o lexislador estatal utiliza para determinar os criterios para a adscrición dos consorcios ó sector público estatal. Ademais, apróbase o Real Decreto 1463/2007 de 2 de novembro polo que se aproba o

193 Casos con cadansúa normativa propia. Cantabria coa Lei 14/2006 de Finanzas de Cantabria (https://www.boe.es/boe/dias/2006/11/29/pdfs/A41815-41855.pdf) . A Comunidade Foral de Navarra mediante a Lei 15/2004 da Administración da Comunidade Foral (http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=3926). Andalucía coa Lei 9/2007 de Administración da Junta (https://www.boe.es/boe/dias/2007/11/17/pdfs/A47188-47210.pdf). E as Illes Balears coa Lei 3/2003 de Réxime da Administración das Illes Balears (http://www.caib.es/sacmicrofront/archivopub.do?ctrl=MCRST4466ZI161230&id=161230). Neste caso, o autor alude ó Decreto 217/2008 de 25 de setembro da Xunta (http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2008/20081007/Anuncio3EB26_gl.html) polo que se establece que formarán parte do sector público autonómico os consorcios cando o proxecto de acordo polo que se autoriza a participación da Xunta ou dos suxeitos enumerados no Art. 2 (organismos autónomos, entidades de dereito público, sociedades mercantís públicas, axencias públicas…) prevea achegas maioritarias ou reserve a designación de máis da metade dos membros do órgano de goberno a algunha delas. Consultados en novembro do 2016.

194 Casos rexidos pola Lei 2/2006 de Hacienda y Sector Público de Castilla y León (https://www.boe.es/boe/dias/2006/06/07/pdfs/A21691-21736.pdf) , a Lei 11/2006 de Hacienda de Canarias (http://www.gobiernodecanarias.org/libroazul/pdf/54018.pdf) ; e Lei 5/2007 de Hacienda de Extremadura (http://www.gobex.es/filescms/ig/uploaded_files/ig-normas-ley-5-2007.pdf) . No caso galego alúdese á Lei 16/2010 de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico (http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2010/20101231/Anuncio4582E_gl.html) que alude no seu Art. 95.2 a que *"Teñen a consideración de consorcios autonómicos aqueles consorcios nos que a Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia, directamente ou a través das entidades instrumentais reguladas nesta lei, achegase maioritariamente os medios necesarios para a súa constitución e funcionamento ou se comprometese, no momento da súa constitución, a financialos maioritariamente, sempre que a actuación dos seus órganos de dirección e goberno estea suxeita ao poder de decisión da Administración xeral da Comunidade Autónoma ou doutra entidade instrumental regulada nesta lei".* Consultados en novembro do 2016.

Regulamento de desenvolvemento da Lei 18/2001 de Estabilidade Presupostaria para o relativo ós consorcios locais[195].

No Real Decreto 1463/2007, concretamente no seu Art. 2.1.f) afírmase que se atopan integrados dentro do inventario de entes do sector público local:

> Os consorcios que as entidades locais puidesen constituír con outras administracións públicas para fins de interese común ou con entidades privadas que persigan fins de interese xeral, sempre que a participación da ou das entidades locais nos devanditos consorcios sexa maioritaria, ou ben que en caso de igualdade de participación con outras entidades que non sexan de carácter local se cumpra algunha das seguintes características: Que a ou as entidades locais dispoñan de maioría de votos nos órganos de goberno. Que a ou as entidades locais teñan facultades para nomear ou destituír a maioría dos membros do órgano de goberno. (Art. 2.1.f do Real Decreto 1463/2007)

Neste sentido, e unha vez determinados os criterios para a adscrición do consorcios ás entidades locais ou ó Estado por parte do lexislador estatal, "*los consorcios que no hayan podido adscribirse al sector público estatal o local (...) serán clasificados como entes integrantes del sector público autonómico. Criterio que no coincide, como es evidente, con los criterios de delimitación utilizados por cada una de las Comunidades Autónomas en su normativa específica"* segundo Ferreira Fernández (2011:127), se ben o autor defende que a solución máis harmónica sería a de "*atender al criterio del control efectivo desde el punto de vista orgánico y financiero"*, o que supón que "*si las normas de régimen financiero y presupuestario someten la actividad económica del consorcio a los controles internos de la Administración General del Estado, de la Comunidad Autónoma o de las entidades que integran la Administración Local con base en estos criterios, resultaría absurdo y disorsionador aplicar unas normas diferentes a las aplicables al sector público estatal, autonómico o local en otras materias como en el régimen patrimonial o de personal"*, de tal xeito que o autor entende que "*lo relevante a estos efectos es pues determinar quién tiene el poder de decisión y, por tanto, el poder de conformar, directa o indirectamente, la voluntad del consorcio"*.

En Galicia a situación dos consorcios vén definida pola Lei 16/2010, da VIII lexislatura, de organización e funcionamento da administración e do sector público autonómico de Galicia que lles adica os Art. 95 ó 99 e que lles atribúe as seguintes características: (I) carácter asociativo na que participa a Comunidade Autónoma, ou un ente dependente dela; (II) carácter voluntario; (III) composición heteroxénea, é dicir, integrado por administracións de diferente nivel xa que, se ben a Lei 5/1997 de Administración local de Galicia posibilita a constitución de consorcios locais puros, Ferreira Fernández (2011:132) afirma que "*lo cierto es que la constitución de un ente asociativo integrado por administraciones del mismo nivel y grado, en participar municipios, no debería adquirir una forma consorcial, puesto que la asociación voluntaria de dos o más municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia constituye, de conformidad con la legislación básica de régimen local, una mancomunidad de municipios"*; (IV) ter personalidade xurídica propia e independente da propia dos entes que o integran; (V) a natureza xurídico-pública do ente xa que as súas finalidades son públicas, independentemente do feito de que poidan existir entidades privadas como entes consorciados; (VI) carácter instrumental determinado pola finalidade ou servizos están dentro do ámbito competencial dos entes consorciados e, polo

[195] Véxase referencia no Boletín Oficial do Estado en https://www.boe.es/boe_gallego/dias/2007/12/31/pdfs/A04432-04441.pdf e https://www.boe.es/boe_gallego/dias/2007/11/07/pdfs/A03435-03446.pdf Consultados en novembro do 2016.

tanto, estes entes son responsables políticos da "*efectiva realización del fin consorcial"*, polo patrimonio do consorcio que ten adscritos bens achegados polos entes consorciados, polos órganos de goberno do consorcio que deben estar constituídos por representantes dos entes consorciados, e debido a que o financiamento procede dos entes consorciados; e (VII) a posición de domino da Administración autonómica medida en control financeiro e control orgánico, de tal xeito que este será "*el criterio determinante de la integración de un consorcio en el ámbito del sector público autonómico"*.

Deste xeito, e independentemente de que os valores ós que se alude nos diferentes documentos presenten ó Consorcio Galego de Servizos de Igualade de Benestar como un ente de colaboración inter-administrativa, tal e como se puxo de manifesto, este fica controlado formalmente pola Xunta de Galicia tanto no relativo á súa arquitectura organizativa interna e, polo tanto, ó seu proceso de toma de decisións, como no relativo ás achegas realizadas polo goberno autonómico, elementos estes centrais á hora de considerar ó ente como parte do sector público autonómico.

Con todo, débese salientar o rol dos entes locais dentro da institución a un dobre nivel. Por unha banda, dentro do proceso de toma de decisións formais, os entes locais entendidos como un único actor contan co 49% dos votos da Asemblea, ademais de contar coa figura do Vicepresidente do Consorcio, elementos que evidencian unha posición firme dentro do proceso de toma de decisións perante a cal o goberno autonómico deberá soster estratexias negociatorias á hora de encarar modificacións non incrementais do ente, aínda que formalmente conte con capacidade para afrontalas en solitario. É dicir, o valor multinivel subxacente ó Consorcio pondera a capacidade formal de actuación unilateral por parte da Xunta de Galicia.

Por outra banda é preciso salientar o rol dos Concellos na xestión cotiá dos servizos e, sobre todo, nunhas Comisións Mixtas configuradas como elementos centrais de seguimento e control dos servizos locais e que, en función da capacidade e proactividade dos membros participantes designados por parte dos entes locais, estas Comisións Mixtas son susceptibles de convertese nun contrapeso a unha posible imposición unilateral das liñas mestras da prestación dos servizos de benestar no terreo por parte da Xunta a través dos servizos centrais do Consorcio. É dicir, as Comisións Mixtas constituiranse en *baluartes* dos intereses do Concello e da autonomía local en función do desempeño efectivo e do nivel de iniciativa dos representantes municipais.

En todo caso, seguindo a liña de Ferreira Fernández (2011), considérase superada a exposición argumental de Matías Sánchez (2007), atendendo a factores como a realidade multinivel das políticas de benestar e ó feito da existencia de intereses comúns e á superposición competencial. Neste punto, tamén debe ser tida en conta a existencia de espazos de participación dos entes locais na xestión colectiva do Consorcio e dos servizos consorciados, elemento este que matiza a existencia da "*concentración ilícita de poder en manos de la Vicepresidencia"* e a suposta vontade de *"alejar de los ciudadanos, de su más próxima e inmediata Administración pública, unos servicios que son legalmente municipales"* (Matías Sánchez, 2007:1719).

5.4 O SISTEMA GALEGO DE SERVIZOS SOCIAIS NA LEI 13/2008 DE SERVIZOS SOCIAIS. O ROL DA AXENCIA E DO CONSORCIO. A PERSPECTIVA NA X LEXISLATURA.

> Realmente o Consorcio é un apéndice que, por unha serie de razóns conxunturais, gaña volume e visibilidade. O portaavións, o acoirazado é a Axencia de Servizos Sociais que aglutinaría e concentraría todo. É o instrumento armado do sistema galego de benestar… minorariamos progresivamente a estrutura de prestación directa pola Xunta incrementando a Axencia que tería un apéndice vencellado a ela que é o Consorcio, que é a pata de cooperación cos Concellos. O que pasa é que historicamente nace primeiro o Consorcio, é máis fácil, hai máis presións, máis interese en colaborar cos concellos, medra máis e en visibilidade ocupa máis… de feito nace antes da Lei de Servizos Sociais… pero é unha das partes do sistema galego de benestar, pero polo tempo no que nace, pola intensidade que colle, e incluso pola polémica, positiva e negativa, polo impacto da súa creación, convértese nun todo no sentido de que parece que ese é o instrumento, pero non é certo.[196]

Con estas palabras Lois Pérez Castrillo define o rol que o Consorcio ocupaba na política galega de benestar definida na VII lexislatura e plasmada na Lei 13/2008 de Servizos Sociais de Galicia, e como o Consorcio, por razóns de carácter temporal, ocupa un lugar salientable na mesma focalizando boa parte das atencións públicas.

Así, dentro do sistema galego de servizos sociais definido na Lei, o Consorcio ten como misión principal a de artellar os servizos de benestar de carácter multinivel, sendo esta unha parte do devandito sistema galego de benestar que *"é todo o conxunto de políticas públicas, equipamentos, e instrumentos con planificación nacional, atención primaria, especializada…"*, segundo declaracións do propio Pérez Castrillo, aínda que polas razóns esgrimidas relacionadas coa urxencia de apoio ós Entes locais para a prestación de servizos de benestar (lémbrese o Pacto Local e o acordo FEGAMP – Vicepresidencia) a secuencia temporal lóxica que tería que comezar pola Lei, para posteriormente proceder á creación dos organismos especializados (Axencia e Consorcio) vese alterada e "*Iso ó final non foi así xa que nace primeiro o Consorcio, consolídase, logo vén a lei e a axencia non se pon en marcha"*[197].

Neste secuencia de eventos, é preciso analizar a Lei 13/2008 de Servizos Sociais de Galicia como elemento que enmarca a definición xeral da política galega de servizos sociais.

Esta análise levarase a cabo dende unha óptica xurídica, focalizándose tal e como se fixo con respecto a outros textos normativos, na distribución de competencias entre os Entes locais e a Xunta de Galicia, así como no relativo ó financiamento do sistema galego de servizos sociais. Esta óptica será complementaria á que se utilizará de xeito posterior ó aplicar o modelo de análise de políticas públicas, onde a lei e os textos que dela se derivan, serán identificados como recursos en mans dos diferentes actores da política pública.

Ademais, un elemento central presente na lei é a definición da Axencia Galega de Servizos Sociais. A Axencia, aínda que definida na Lei do 2008, nace efectivamente polo decreto 40/2014 polo que se crea a Axencia e se aproban o seus Estatutos[198], de tal xeito que

[196] Declaracións de Lois Pérez Castrillo, xerente do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar entre os anos 2006 – 2009, recollidas en entrevista concedida para a investigación o 15 de setembro do 2016.
[197] Declaracións de Lois Pérez Castrillo, xerente do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar entre os anos 2006 – 2009
[198] Diario Oficial de Galicia nº 66 de venres 4 de abril do 2014.

se pode observar que é oito anos posterior á posta en funcionamento do Consorcio e seis anos posterior á aprobación da lei. Esta diferenza temporal comporta que, se ben a estratexia marcada na 13/2008 e a creación do Consorcio se realice na VII lexislatura autonómica, a Axencia nace efectivamente na IX lexislatura, onde a configuración parlamentaria amosaba substanciais diferenzas con respecto ó período 2005 – 2009.

Deste xeito, o presente apartado da investigación centrarase no estudo da lei 13/2008 de servizos sociais de Galicia, así como dos estatutos da Axencia, completando así o marco de referencia para as políticas sociais galegas e facendo unha referencia á situación e ó rol dos diferentes entes na actualidade.

5.4.1 A lei 13/2008 de Servizos Sociais de Galicia.

A análise da lei 13/2008 de servizos sociais de Galicia realizarase atendendo á súa estrutura, de tal xeito que será iniciada co estudo do preámbulo e, con elo, dos elementos máis representativos en termos de valores que introduce a normativa con respecto ás leis anteriores, sobre todo en materia de prestación de servizos locais e estratexias de expansión e cooperación de carácter multinivel.

Con respecto ó articulado, focalizarase a atención naqueles aspectos relacionados coa distribución competencial que a norma marca e lle atribúe ó nivel autonómico e ó nivel local, así como ás iniciativas de cooperación entre ámbolos niveis deseñadas. Neste sentido, prestaráselle especial atención á Axencia Galega de Servizos Sociais, que contará cun apartado propio para o seu estudo, e no que se analizará dende o mesmo punto de vista os seus estatutos.

Finalmente, e incidindo no xa comentado de que o Consorcio é previo á lei pero intégrase na estratexia marcada pola mesma, adicaráselle especial atención ós artigos que incidan no rol do Consorcio de xeito específico, de tal xeito que sexa posible enmarcar os papeis da Axencia e do Consorcio dentro do sistema galego de servizos sociais creado na lei.

A lei 13/2008 de servizos sociais de Galicia[199] foi aprobada en sesión do 25 de novembro do 2008 no Parlamento de Galicia dentro da VII Lexislatura e baixo o Goberno de coalición presidido por Emilio Pérez Touriño, e contén un preámbulo, un total de 97 artigos e oito disposicións adicionais nas que se produce unha "*actualización e un novo deseño estratéxico dos dispositivos e recursos"* da política de servizos sociais sobre unha normativa previa (a 4/1993) que resulta "*insuficiente para dar satisfacción ás expectativas de dereitos sociais das galegas e dos galegos do século XXI"*. Así, a lei ten o obxectivo de contribuír á "*construción dun auténtico sistema galego de benestar feito por e para a sociedade galega"* , segundo se recolle no preámbulo.

A diferenza do acontecido coa análise das anteriores normativas, a 13/2008 inclúe no preámbulo unha ampla alusión ós valores que a norma contén, salientando o art. 25 da Declaración universal dos dereitos humanos ó ratificar o dereito de todos a " *un nivel de vida*

[199] Diario Oficial de Galicia nº 245 de xoves 18 de decembro do 2008.

digno que lles asegure, xunto coa súa familia, a saúde e o benestar, e en especial a alimentación, o vestido, a vivenda, a asistencia médica e mais os servizos sociais necesarios". Esta alusión directa ás referencias de carácter internacional non ocultan que os alicerces normativos da lei son o art. 9.2 da CE, no que se "*sentan as bases dun novo modelo de estado social"*, así como o Art. 27.23 do Estatuto no que se recoñece que o ámbito social é competencia exclusiva de Galicia, lexitimando a diversidade dos sistemas de benestar "*en función do exercicio de competencias exclusivas polas diversas nacionalidades ou rexións que o compoñen"* (ó Estado español).

No relativo á xustificación contextual para a nova normativa, ademais da propia necesidade de actualización despois de "*case tres lustros de vixencia"*, no preámbulo salienta a alusión a elementos globais como o *"contexto de globalización capitalista e de acelerada integración e apertura de mercados"* como causa dos trocos na estrutura e calidade do emprego, e dos incrementos "*dos niveis de desigualdade a escala planetaria"*; a alusión á "*crise demográfica con importantes taxas de dependencia nos países do norte e dramáticas realidades de pobreza e exclusión social e territorial no conxunto do planeta"*; así como a alusión á "*modificación das estruturas familiares e o cambio no rol sociofamiliar das mulleres"*

Con respecto á *aterraxe* á realidade galega destes elementos globais, o preámbulo determina como "*trazos propios"* os referidos ó "*avellentamento forxado polo abandono da sociedade rural", "a crise da familia tradicional extensa (...) deveu en desestruturación, desequilibrio e dualización"*, "*a precarización laboral", "o desarraigo territorial, a soidade e o abandono real de persoas maiores en zonas illadas"*, ou *"a inadaptación ós acelerados cambios nos procesos produtivos de traballadoras e traballadoras residuais para o sistema"*.

Este cúmulo de factores "*incide na dirección de asentar un sistema galego de servizos sociais baseado na configuración dun conxunto de dereitos recoñecibles. Trátase, en definitiva, de deixar atrás unha mera visión asistencial dos servizos sociais que, pola contra, deben quedar deseñados como un instrumento de materialización efectiva de benestar social, de prevención da discriminación e da exclusión e, en xeral, como medio de realización dos dereitos sociais básicos do pobo galego"* (Preámbulo da 13/2008).

Ademais, o preámbulo vencella a creación do sistema galego de benestar coa normativa estatal relativa á dependencia, de tal xeito que se fan efectivos dereitos subxectivos, correspondéndolle ó "*sistema galego de servizos sociais que esta lei crea, como verdadeiro cuarto piar do estado de benestar en Galicia, o seu desenvolvemento e a súa aplicación"*.

A 13/2008 establece entre os seus valores de referencia a alusión directa ó "*pacto social a favor dos sectores máis vulnerables"*, substanciado en "*compromiso orzamentario"* de carácter multinivel xa que, *"a norma ata o de agora vixente trataba de cifrar aquel esforzo nunhas determinadas porcentaxes dos orzamentos públicos dos concellos que, de acordo coa normativa de réxime local, non estaban obrigados á prestación de servizos sociais. Cómpre agora consolidar e ampliar esa previsión orzamentaria co obxectivo de acadar un compromiso de esforzo financeiro público que pode cifrarse, a medio prazo, arredor do sete por cento dos orzamentos das administracións públicas competentes"*. Neste sentido, a norma procede a "*introducir novos mecanismos de intervención e novos deseños de organización que permitan acadar unha igualdade real e efectiva no accesión ós recursos sociais do noso*

país (...) baixo os principios de igualdade de oportunidades, non discriminación e acceso universal das persoas con discapacidade" como elementos finais do preámbulo.

Con respecto ós artigos que a compoñen, salienta a definición de obxectivos e principios básicos recollidos no título preliminar. Así, o obxecto da lei recollido no Art. 1 é "*estruturar e regular, como servizo público, os servizos sociais en Galicia para a construción do sistema galego de benestar",* de tal xeito que *"os poderes públicos galegos garanten como dereito recoñecible e exixible o dereito das persoas ós servizos sociais (...) co fin de posibilitar que a súa liberdade e igualdade sexan reais e efectivas (...) facilitando a participación de todas e todos na vida política, económica , cultural e social"* . Ademais, a lei posibilitará "*a coordinación do sistema galego de servizos sociais cos demais elementos do sistema galego de benestar e coas políticas públicas sectoriais que incidan (...) na mellora do benestar da cidadanía galega"*.

Neste sentido, o art. 2 define o sistema de servizos sociais como o "*conxunto de servizos, programas e prestacións, tanto de titularidade pública como de titularidade privada, acreditados e concertados pola administración nos termos establecidos nesta lei"*, en tanto que os servizos sociais son *"o conxunto coordinado de prestacións, programas e equipamentos destinados a garantir a igualdade de oportunidades no acceso á calidade de vida e á participación social de toda a poboación galega"*. Así, a norma recoñece o liderado da titularidade pública, se ben tamén recoñece o rol da iniciativa privada de carácter mercantil e da iniciativa social como partes do sistema galego de servizos sociais.

Dentro deste importante abano de principios xerais, e de cara á investigación, salienta o relativo á *coordinación* onde se recolle que se promoverá:

> …a creación e o desenvolvemento de instrumentos e mecanismos de relación interadministrativa que garantan unha actuación coordinada no eido do benestar social e da igualdade, tanto por parte dos diferentes departamentos do Goberno galego que desenvolvan políticas públicas que incidan no benestar social coma polo resto de administracións públicas e entidades integradas no sistema, sexan de carácter público ou privado (Art. 4.m da Lei 13/2008).

Este elemento constitúe o punto de partida relativo á creación de entes como a Axencia de Servizos Sociais, ou o xa creado Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.

O Título I corresponde ó sistema galego de servizos sociais, cuxa estruturación realízase en función dos servizos comunitarios (básicos e específicos) e dos servizos especializados, evolucionando a partir da clasificación realizada na 4/1993 que respondían á atención primaria e á atención especializada.

Os servizos sociais comunitarios defínense no art. 9 e, sendo de "*de carácter predominantemente local, están referenciados a un territorio e a unha poboación determinados e constitúen o acceso normalizado e o primeiro nivel de intervención"*. Dentro deste nivel, os servizos sociais comunitarios básicos (art. 10) son a "*canle normal de acceso ó sistema de servizos sociais"* e lévanse a cabo dende os servizos sociais polivalentes por parte de equipos interdisciplinares con estrutura organizativa definida pola administración titular. As funcións céntranse no (I) estudo e diagnóstico social da comunidade, (II) na elaboración dun plan de intervención comunitario, (III) na identificación de grupos de poboación vulnerable, (IV) na atención a situacións individuais, (V) na participación na xestión de prestacións económicas, (VI) na xestión do servizo de axuda no fogar, (VII) na información,

orientación e asesoramento á poboación e (VIII) no fomento da participación da cidadanía, segundo o art. 11.

Con respecto ós servizos sociais comunitarios específicos, estes desenvolven programas e xestionan centros "*orientados a colectivos con problemáticas identificadas e singulares"*, segundo o art. 12, sendo as súas funcións o desenvolvemento de (I) programas e actividades para previr a exclusión de grupos vulnerables, (II) a atención directa a colectivos con déficit de autonomía ou risco de exclusión en centros non residenciais ou de carácter residencial temporal, e (III) a xestión de equipamentos comunitarios.

Finalmente, os servizos sociais especializados están dirixidos a un sector da poboación que precisa unha maior especialidade técnica ou unha especial intensidade na intervención, tendo a función de (I) valorar, diagnosticar e intervir en situacións de alta especialización técnica, (II) xestionar centros e programas especializados, (III) promover medidas de reinserción e (IV) prestar colaboración e asesoramento técnico ós servizos sociais comunitarios, como así indica o art. 15, de tal xeito que o art. 16 garante a continuidade nos niveis de atención dos diferentes servizos para o usuario en función do expediente social básico único por usuario.

Esta clasificación dos servizos sociais é clave para entender a distribución competencial presente no Título VII da norma. Así, o art. 59 determina as competencias da Xunta centradas no (I) establecemento do marco normativo, (II) a planificación e programación xeral mediante a elaboración de procesos de planificación estratéxica, (III) a xestión do Rexistro Único de Entidades Prestadoras de Servizos Sociais (o RUEPSS), (IV) a autorización e acreditación de centros, servizos e programas con cadanseus requisitos mínimos, (V) a formación e investigación, (VI) o asesoramento a entidades, (VII) o deseño e xestión do sistema de información estatística, (VIII) a supervisión e avaliación da calidade, (IX) a creación e xestión dos servizos sociais especializados, *"así como dos centros e programas dos servizos sociais comunitarios específicos que (...) asuma a Xunta de Galicia"*, (X) a valoración das situacións que determinen o recoñecemento do dereito ós servizos ou prestacións esenciais de carácter material ou económico, (XI) a concesión da prestacións ou axudas económicas, (XII) a xestión de subvencións, e (XIII) o exercicio da potestade inspectora e sancionadora.

Con respecto ós Entes locais, as súas competencias veñen recollidas no art. 60, onde se centran na (I) creación, xestión e mantemento dos servizos sociais comunitarios básicos, (II) a creación, xestión e mantemento dos servizos sociais comunitarios específicos (atendendo á posibilidade aberta no punto IX anteriormente mencionado), (III) a colaboración cos servizos da iniciativa social, (IV) a realización de investigación sobre problemáticas locais, (V) a detección e análise de necesidades locais, (VI) a elaboración de plans e programas locais, (VII) a participación na xestión das prestacións económicas e nas subvencións da Xunta, (XI) o fomento e a promoción da solidariedade, (XII) a promoción da participación, e (XIII) a coordinación coas restantes administracións. Neste sentido, o art. 61 marca como servizos mínimos a prestar polos concellos os servizos sociais comunitarios básicos, podendo colaborar as deputacións provinciais cos Entes locais menores de 20.000 habitantes á hora de facilitar asistencia económica, técnica e xurídica.

Con todo, o art. 64 afirma que a Xunta "*promoverá unha efectiva coordinación e cooperación cos concellos co fin de asegurar unha cobertura equilibrada (...) especialmente*

no que atinxe á creación e ó mantemento de servizos sociais comunitarios específicos", de tal xeito que se promoverán "*fórmulas de cooperación interadministrativa de natureza consorcial"*. Ademais, segundo o art. 65, crearase outro tipo de fórmulas como a Comisión Interdepartamental de Servizos Sociais e Inclusión Social, aínda que de carácter interno da Xunta de Galicia.

Os diferentes tipos de servizos serán financiados atendendo á distribución marcada polo Título VI e, concretamente, polo art. 52, que marca que o financiamento do sistema galego de servizos sociais se efectuará mediante (I) os orzamentos da comunidade autónoma, (II) os orzamentos dos concellos, (III) os prezos públicos e (IV) calquera outra chega pública ou privada. Con respecto á determinación das cantidades ou obxectivos de financiamento para os servizos, a norma marca que "*O Parlamento de Galicia aprobará anualmente nos orzamentos xerais as cantidades necesarias"*, o mesmo que acontece no caso dos Plenos municipais para os servizos da súa competencia. En todo caso, a norma non marca un obxectivo de esforzo orzamentario a acadar polas diferentes administracións alén do 7% recollido no preámbulo.

Un elemento central na norma, así como na análise que se está a facer dela en función dos parámetros comentados con anterioridade, é a creación da Axencia Galega de Servizos Sociais, á que está adicado a totalidade do Capítulo III do Título II da lei. Así, o art. 34 afirma que a Axencia é unha "*entidade instrumental de dereito público, dotada de personalidade xurídica, patrimonio propio e autonomía na súa xestión, facultada para exercer potestades administrativas no marco do cumprimento dos programas correspondentes ás políticas públicas de servizos sociais"* , e terá como funcións a de (I) acadar un aproveitamento óptimo e racional no emprego dos recursos adicados ós servizos sociais, asegurando o maior nivel de eficacia e eficiencia na xestión; (II) velar pola responsabilidade pública na prestación dos servizos sociais; (III) xestionar equipamentos, prestacións económicas, programas e servizos sociais autonómicos; e (IV) coordinar o exercicio das actuacións públicas e privadas, promovendo os convenios, concertos ou outras fórmulas de coordinación ou cooperación para a optimización do uso dos recursos, segundo o art. 36.

O financiamento da Axencia dependerá maioritariamente dos (I) orzamentos da Xunta, (II) dos ingresos propios percibidos polas actividades realizadas, contemplándose tamén as posibilidades doutros ingresos de dereito público ou privado, as achegas voluntarias de privados e particulares, ou o alleamento de bens. Con respecto ó persoal, a Axencia "*poderá contratar persoal en réxime de dereito laboral"* garantindo os principios de publicidade, igualdade, mérito e capacidade.

Neste sentido, é salientable a localización do apartado adicado á creación da Axencia no Título II adicado á prestación dos servizos sociais e ás diferentes formas de prestación dos mesmos, onde se reserva un rol salientable tanto á iniciativa social (art. 30 e 31) como á mercantil (art. 32), se ben a lei reserva un espazo para a inclusión de previsións sociais na contratación pública no que se presentan preferencias para empresas de promoción e inserción laboral de persoas en exclusión ou entidades sen ánimo de lucro (art. 33). Así, a Axencia estaría deseñada na lei como un elemento de coordinación na prestación dos servizos sociais de competencia autonómica á hora de realizar a prestación directa ou indirecta dos mesmos.

Finalmente, a 13/2008 introduce varios elementos a ter en conta de cara ó desenvolvemento do sistema galego de servizos sociais como son o Catálogo de Servizos

Sociais, a renovación dos órganos consultivos e de participación, así como a importancia dos procesos de planificación e calidade nos servizos.

Con respecto ó Catálogo de Servizos Sociais, este vén definido no art. 18 como "*o conxunto de intervencións, programas, servizos e prestacións que a continuación se relacionan"* e que están compostos polas (I) intervencións ou servizos técnico-profesionais, (II) os servizos de natureza material ou tecnolóxica, (III) as prestacións económicas e (IV) os programas de intervención comunitaria. Estas intervencións poderán ser de carácter esencial, configuradas como "*dereito esixible e estarán garantidas para aquelas persoas que cumpran as condicións establecidas de acordo coa valoración técnica da súa situación"*, ou de carácter normalizador, que "*estarán incluídas na oferta habitual en función das dispoñibilidades orzamentarias en réxime de concorrencia"*.

No relativo ós órganos consultivos e de participación, a lei substitúe ó Consello Galego de Servizos Sociais (art. 40 da 4/1993 que o define como o órgano superior consultivo no eido de servizos sociais) polo Consello Galego de Benestar Social, ampliando os seus integrantes[200] a actores como as universidades (art. 40.2 da lei) e mantendo de xeito xeral as súas funcións con respecto ás da 4/1993[201]. Ademais, crea o Observatorio Galego de Servizos Sociais no art. 41, dotándoo do obxectivo de "*establecer un sistema de información permanente sobre a situación dos servizos sociais en Galicia"*, debendo presentar informes anuais con recomendacións para a mellora das políticas sociais.

De xeito complementario, a 13/2008 crea a Mesa Galega de Servizos Sociais no art. 42, como "*órgano específico de participación institucional dos axentes sociais para o deseño das políticas públicas"* figurando integrada por representantes de sindicatos e organizacións empresariais máis representativas. Esta Mesa conta coas seguintes funcións (I) coñecer os anteproxectos de lei ou proxectos de normas regulamentarias, (II) recibir información sobre a planificación estratéxica do sistema galego de servizos sociais, (III) propoñer liñas de actuación e (IV) propoñer iniciativas lexislativas e actuacións concretas.

O sistema de órganos participativos complétase coa previsión do art. 43 onde se afirma que as diferentes administracións públicas competentes en materia de servizos sociais garantirán a participación por medio de sistemas de consulta abertos á cidadanía e ós usuarios. Con respecto a este punto, é salientable a presenza no preámbulo dunha ampla referencia ó proceso participativo realizado para a propia elaboración da lei, "*o que dota ó texto legal dunha maior lexitimidade e duns maiores niveis de eficacia social ó facer coincidir o contido da norma coas aspiracións do pobo galego"*.

Finalmente, é salientable a presenza na norma dunha importante referencia ós procesos de planificación estratéxica e de avaliación da calidade nos servizos.

[200] Os integrantes do Consello Galego de Servizos Sociais veñen definidos no art. 40.3 da 4/1993, e son (I) os representantes da administración autonómica e entidades locais, (II) representantes de entidades que colaboren na prestación dos servizos sociais, (III) representantes de asociacións de usuarios, (IV) representantes de sindicatos e organizacións empresariais, (V) representantes de entidades veciñais, e (VI) representantes dos colexios profesionais.

[201] As funcións do Consello Galego de Servizos Sociais veñen marcadas no art. 40.2 da 4/1993 e céntranse no (I) asesoramento ó Goberno, (II) a emisión de informes, (III) emisión de dictames, (IV) o coñecemento da xestión dos servizos sociais, (V) o fomento da participación da sociedade e das administracións públicas, (VI) o seguimento estatístico, (VII) a avaliación dos programas, e (VIII) a elaboración dos regulamentos.

Con respecto á planificación, esta ocupa o Titulo IV da norma (art. 44 – 48) e engloba tanto a definición da unidade territorial de referencia entendida como a área social[202], como a centralidade do plan estratéxico de servizos sociais. Neste punto, o plan ten como finalidade a de "*desenvolver e concretar os obxectivos do sistema galego de servizos sociais (…) así como a priorizar o establecemento de medidas, servizos e recursos"*, e "*tomará como punto de partida o Mapa galego de servizos sociais"* para artellar o sistema galego de equipamentos, identificando centros e servizos en función da "*estrutura do sistema e da distribución competencial".* Ademais, segundo o art. 46.3 o plan "*irá acompañado dunha memoria económica"* e desenvolverá tendo en conta (I) as necesidades e demanda social, (II) a definición de obxectivos de cobertura e períodos temporais para a consecución, (III) tipificación e distribución territorial de recursos, (IV) os criterios para o seguimento, aplicación e avaliación, e (V) as medidas para a coordinación interadminsitrativa e interdepartamental. É salientable que o proceso de elaboración da planificación estratéxica contará coa participación dos "*sectores implicados e das entidades locais"*.

Ademais o art. 48 recolle a posibilidade de que os concellos elaboren a súa propia planificación, completando os traballos realizados no seu propio ámbito territorial.

Con respecto á calidade, o Título V (art. 49 – 51) alude á creación dun sistema de calidade para os servizos sociais, tanto de iniciativa pública como privada concertada, para o cal se establecerán (I) normas e estándares de calidade, (II) sistemas de información homoxéneos e (III) un sistema de seguimento e avaliación permanente.

Como último elemento é preciso comentar a Disposición adicional segunda correspondente ó Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como ente encargado de promover a "*coordinación e cooperación efectiva cos concellos galegos co fin de asegurar unha cobertura equilibrada dos servizos sociais en todo territorio de Galicia"*, de tal xeito que a norma é coherente coa normativa interna propia do Consorcio xa analizada.

A 13/2008 vese ampliada de xeito sectorial no que á protección da familia se refire, pola Lei 3/2011 de apoio á familia e á convivencia de Galicia[203] aprobada na VIII lexislatura baixo o Goberno de Alberto Núñez Feijóo. Esta normativa ten por obxecto "*recoñecer a familia como estrutura básica da sociedade e ámbito natural de desenvolvemento da persoal, regulando a obriga que os poderes públicos de Galicia teñen de apoiar e protexer ás familias e ós seus membros"* (Art. 1). Neste sentido, é salientable que a Lei ratifique a distribución competencial entre a comunidade autónoma e os entes locais presente na lexislación previa (Art. 8) para, posteriormente, pasar a analizar as políticas públicas a emprender no ámbito das persoas maiores (Capítulo III do Título I, onde se expoñen unha serie de medidas que, por exemplo, no relativo á atención sociosanitaria alude á prevención dos problemas de saúde, ó potenciamento dos programas de rehabilitación funcional e á procura da permanencia das persoas maiores no seu contorno familiar – Art. 21 -), no ámbito do apoio á maternidade (Capítulo IV do Título I) ou no da conciliación (Capítulo V do Título I).

[202] O art. 44 afirma que as áreas sociais son definidas "*atendendo a indicadores sociais, económicos e demográficos"* para facilitar unha distribución equilibrada dos recursos, de maneira que se garanta a igualdade de oportunidades no acceso ós servizos sociais para toda a cidadanía. O Mapa galego de servizos sociais aprobarase regulamentariamente en el definiranse as áreas sociais, coas súas correspondentes dotacións de centros e servizos.

[203] Diario Oficial de Galicia nº134 de 13 de xullo do 2011.

Con todo, a 3/2011, independentemente de que recoñeza no Art. 29.3.2º que "*A Xunta de Galicia promoverá no ámbito educativo actuacións conducentes a facilitar a conciliación da vida persoal, familiar e laboral con actividades tales como: 2º) Ampliación da rede de centros de atención á infancia e incentivando no ámbito laboral a súa creación mediante axudas ou beneficios fiscais"* , non prevé un obxectivo claro de dotación de centros (tanto para a atención á primeira infancia como para as persoas maiores – centros de día-) nin ferramentas de planificación a maiores dos Plans Apoio á Familia (Art. 5), de tal xeito que incide colateralmente na creación de infraestruturas como sistemas de apoio á familia ou á conciliación da vida familiar e laboral, se ben recoñece na Disposición adicional segunda a prioridade orzamentaria que deben supoñer as actividades de atención á infancia, procurando que os Entes locais asuman tamén a devandita prioridade.

Finalmente, en relación coa 13/2008, é preciso comentar que esta foi obxecto de modificación parcial no ano 2016[204] co obxectivo de "*potenciar o papel das entidades de iniciativa social na prestación de servizos"* mediante a incorporación do concerto social como modalidade contractual diferenciada, ó mesmo tempo que se incorpora á lexislación social galega a directiva 2014/24/UE sobre contratación pública estratéxica. Con todo, a modificación lexislativa non afecta ó esencial da lei dende a óptica da investigación.

5.4.2 A Axencia Galega de Servizos Sociais.

Como se comentou previamente, a 13/2008 ten como un dos seus fitos máis salientables a creación da Axencia Galega de Servizos Sociais como ente básico para a política de servizos sociais deseñada na VII lexislatura.

Esta Axencia, cuxo desenvolvemento se formula entre os artigos 34 e 39 da lei, e que asume o protagonismo íntegro do Capítulo III do Título II adicado á prestación dos servizos sociais (aspecto este que potencia a súa importancia), ten como principais misións as de (I) acadar un aproveitamento óptimo (…) no emprego dos recursos adicados ós servizos sociais asegurando o maior nivel de eficacia e eficiencia, (II) velar pola plena efectividade do principio de responsabilidade pública, (III) xestionar equipamentos, prestacións económicas, programas e servizos sociais de competencia autonómica, e (IV) coordinar o exercicio das actuacións públicas e privadas, segundo indica o art. 36 da lei.

Este conxunto de funcións asegura un rol central da Axencia tanto na xestión directa dos servizos autonómicos, como no control de xestión daqueles servizos de titularidade autonómica prestados baixo formas de provisión indirecta, elemento este último que posibilitaría a "*plena efectividade do principio de responsabilidade pública"* na prestación dos servizos sociais indicado no art. 36.b. Así, o deseño e as funcións da Axencia responden directamente ó indicado no preámbulo da norma que indica que se autoriza *"a creación da Axencia Galega de Servizos Sociais co fin de que a través dela se propicie unha xestión máis áxil e eficiente no marco das funcións fixadas nesta lei"* (Preámbulo da Lei 13/2008).

[204] Diario Oficial de Galicia nº 131 de martes 12 de xullo do 2016.

O deseño, creación e posta en marcha da Axencia Galega de Servizos Sociais non foi un proceso inmediato á aprobación da 13/2008, sendo iniciado na VIII lexislatura e culminado na IX ata chegar á resolución do 18 de decembro do 2014 da Dirección Xeral de Familia e Inclusión pola que se publica a data de posta en funcionamento da propia Axencia fixada para o 1 de xaneiro do 2015[205]. Esta resolución responde ás indicacións da Disposición adicional primeira do Decreto 40/2014 de 20 de marzo polo que se crea a Axencia Galega de Servizos Sociais e se aproban os seus estatutos[206], onde se inclúen as principais disposicións relativas á creación da Axencia e, sobre todo, inclúe os seus estatutos.

Como se pode comprobar, o proceso de deseño, creación e posta en funcionamento da Axencia, que inicialmente fora ideada no marco da lei de servizos sociais do 2008, leva ata o ano 2015, co que isto comporta a nivel de contexto de referencia tanto en termos de evolución das maiorías parlamentarias como en termos de evolución da situación socio-económica xeral de Galicia, onde se pasa dunha fase de expansión económica a unha situación de prolongada crise e recesión.

Neste sentido, de cara á análise da figura da Axencia, terase en conta o contido do Decreto 40/2014, focalizando a atención en dous aspectos. Por unha banda, analizarase o contido das diferentes disposicións adicionais e transitorias contidas no Decreto que comportan unha salientable evolución do marco organizativo autonómico da política de servizos sociais en Galicia. Por outra banda, estudaranse os estatutos da Axencia aludindo a elementos centrais como poden ser as funcións, a organización ou os principios xerais que rexerán a actuación do ente, parte esta que será iniciada aludindo ós valores de referencia da Axencia, tal e como se realizou no estudo dos estatutos do Consorcio.

Con todo, neste proceso de deseño e creación da Axencia tamén intervén a lei 14/2013 de racionalización do sector público autonómico[207], concretamente nas súas disposicións adicionais décima e decimo primeira, así como polo xa mencionado art. 86 da lei 12/2014 de medidas fiscais e administrativas[208].

Así, de xeito cronolóxico, é preciso indicar que o marco organizativo da política de servizos sociais deseñado pola 13/2008, onde figuraban tanto o rol do Consorcio como o da Axencia, evoluciona dende o ano 2013 cos seguintes fitos de rango legal:

- A lei **14/2013 de racionalización do sector público autonómico** potencia na súa disposición adicional décima o rol da Axencia, dotándoa de capacidade de cooperación cos concellos "*especialmente no que atinxe á creación e ó mantemento de servizos sociais comunitarios específicos"*, de tal xeito que "*a Axencia poderá concertar convenios (...) cos concellos para xestionar equipamentos (...) de competencia autonómica e local"*. Nesta disposición adicional décima alúdese á "*progresiva homologación retributiva do persoal que asuma a Axencia (...) procedente do Consorcio"*. A este incremento de capacidades da Axencia engádeselle a disposición adicional décimo primeira onde se indica que:

[205] Diario Oficial de Galicia nº 247 de venres 26 de decembro do 2014.
[206] Diario Oficial de Galicia nº 66 de venres 4 de abril do 2014.
[207] Diario Oficial de Galicia nº 17 de luns 27 de xaneiro do 2014.
[208] Diario Oficial de Galicia nº 249 de martes 30 de decembro do 2014.

> …para garantir a continuidade da prestación dos servizos sociais, a Axencia (…) poderá formalizar convenios (…) co Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar e cos concellos competentes interesados, co obxecto de asumir a xestión dos centros que o Consorcio xestionaba por convenio cos Concellos, de acordo co que se dispoña nos estatutos da Axencia e se acorde no proceso de liquidación do Consorcio (…) unha vez formalizado o convenio (…) a Axencia subrogarase na posición xestora do Consorcio respecto do centro. (Disposición adicional 11 da Lei 14/2013).

- A lei **12/2014 de medidas fiscais e administrativas** complementa o incremento de funcións previsto para a Axencia mencionado, fomentando que os Concellos establezan convenios coa Axencia para a:

> …xestión dos centros que ata ese momento estaban a ser xestionados polo Consorcio, en calquera momento anterior á extinción do Consorcio e simultáneo inicio da eficacia dos ditos convenios, poderán acollerse a unha liquidación das cantidades pendentes de pagamento por parte dos concellos ao Consorcio en virtude dos convenios de xestión asinados previamente co Consorcio. (Art. 86 da lei 12/2014)

Este incentivo farase efectivo para os concellos que opten por este sistema de liquidación e, polo tanto, pola sinatura de novos convenios coa Axencia quedando "*obrigados a efectuar o pagamento dunha cantidade equivalente á metade das cantidades pendentes de pagamento en virtude dos convenios de xestión asinados no seu momento co Consorcio. Co pagamento da citada cantidade, nos termos e condicións que se acorden, daranse por cumpridas as obrigas pendentes"*. Nesta liquidación, entenderase por gastos de mantemento ou gastos de funcionamento (conceptos presentes nos convenios asinados polos concellos e o Consorcio) aqueles referidos ós conceptos integrados no gasto corrente – Capítulos I a IV – de cada unidade[209].

Ademais, o art. 86.3 inclúe, para o caso dos Concellos ó corrente nos pagamentos co Consorcio, a presenza dunha "*dedución na contribución financeira á Axencia en contía equivalente á cantidade obtida de aplicar o criterio establecido no punto 2 da presente disposición, e durante o prazo que as partes negocien atendendo ás cantidades aboadas. O mesmo procedemento se seguirá cos municipios que satisfixese parcialmente as súas débedas co Consorcio respecto da cantidade da débeda parcialmente aboada"*. Así, o incentivo á sinatura de convenios entre Concellos e Axencia substituíndo ós asinados co Consorcio fíxase de xeito independente á presenza de débedas nas liquidacións entre Concello e Consorcio.

A presenza desta serie de incentivos recóllese no proxecto de orzamentos da Xunta para o ano 2016 onde se indica que o escenario da cantidade orzamentada en concepto de achegas dos Concellos pola liquidación dos exercicios 2008 – 2013 se minora no 50% aplicando a condonación derivada da 12/2014 ós Concellos que subscriban convenio de colaboración coa Axencia, segundo se observa nas páxinas 144 e 145 do documento relativo ás Entidades públicas empresariais e consorcios do proxecto de orzamentos da Xunta de Galicia para o 2016[210].

[209] Este é un elemento central no proceso de transferencia de centros do Consorcio á Axencia xa que nos convenios asinados entre os Concellos e o Consorcio establecese *"En xeral, e en base aos convenios de xestión asinados con cada Concello no que se sitúa unha Galescola, o financiamento corresponde nun 40% ao Consorcio, nun 30% ao Concello en concepto de mantemento xeral do edificio e dos exteriores, e noutro 30% ás persoas usuarias"* . Cita extraída de documentación achegada á investigación por Lois Pérez Castrillo.

[210] Véxase on line en http://www.conselleriadefacenda.es/orzamentos/2016/DE/ENTES_FR09.PDF consultado en febreiro do 2017.

- É preciso facer unha referencia especial á influencia que ó longo deste período ten a **lei estatal 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local**[211], así como a **lei autonómica 5/2014, do 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da devandita 27/2013**[212].
  A lexislación estatal ditada baixo o contexto económico de recesión e a reforma do art. 135 da CE que consagra a "*estabilidade orzamentaria como principio reitor que debe presidir as actuacións de todas as administracións publicas"* ten o obxectivo de "*clarificar as competencias locais e avanzar no principio de unha Administración unha competencia*[213]*"* e, polo tanto, resolver a situación creada pola Lei de Bases de Réxime Local 7/1985 que "*deu lugar a disfuncionalidades e xera en non poucos supostos situacións de concorrencia competencial (...), duplicidade na prestación de servizos, ou que os concellos presten servizos sen un título competencial específico que os habilite e sen contar cos recursos adecuados para isto, dando lugar ó exercicio de competencias que non teñen legalmente atribuídas nin delegadas e á duplicidade de competencias entre administracións"*[214].
  Concretamente, a 27/2013 insírese dentro das medidas de reforma das administracións públicas españolas procedentes do Informe da Comisión para a Reforma das Administracións Públicas (CORA), que tiña como obxectivo a mellora da eficiencia e eficacia da actividade pública minorando o seu custo. Esta Comisión presenta ó Consello de Ministros o 21 de xuño do 2013 o devandito Informe que recolle un total de 218 medidas englobadas na (I) disciplina orzamentaria e transparencia pública; (II) a racionalización do sector público; (III) a mellora da eficiencia das administracións públicas; e (IV) a administración ó servizo da cidadanía e das empresas. Neste sentido, a reforma local sitúase dentro da racionalización do sector público e tenta clarificar as competencias municipais, "*eliminando competencias impropias, para ajustar la Administración Local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera"*, e establecendo un "*período transitorio de cinco años para el cambio de titularidad de las competencias de sanidad y educación, que serán exclusivas de las CC.AA"* (CORA, 2013:18)[215].
  Así, no marco da tentativa racionalizadora das competencias autonómicas e locais, a 27/2013 incide na competencia relacionada cos servizos sociais na súa Disposición transitoria segunda adicada á *"Asunción polas comunidades autónomas das competencias relativas a servizos sociais"*, de tal xeito que se indica que "*con data de 31 de decembro do 2015, nos termos previstos nas normas reguladoras do sistema de financiamento autonómico e de facendas locais, as comunidades autónomas asumirán a titularidade das competencias que se prevían como propias do municipio, relativas á prestación dos servizos sociais e de promoción e reinserción social"*. Esta atribución á autonomía das competencias completas en servizos sociais deberá ser complementada coa elaboración

[211] Boletín Oficial do Estado nº312 de luns 30 de decembro do 2013.
[212] Diario Oficial de Galicia nº 102 de venres 30 de maio do 2014.
[213] Lema que figura no preámbulo da 27/2013 directamente extraído do Informe CORA (p. 91) como modelo de actuación administrativa no que se establezan os mecanismos de información e coordinación para evitar accións duplicadas nas materias nas que participan varias administracións e, polo tanto, se reduzan as ineficiencias.
[214] Preámbulo da 27/2013.
[215] Informe CORA, p. 18. Dispoñible on line en https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/reformaAdmon/CORA.html e https://administracion.gob.es/pag_Home/dam/jcr:4c4e8573-6220-4b6a-9397-8f95e566b42a/INFORME-LIBRO.pdf consultados en febreiro do 2017.

dun *"plan para a avaliación, reestruturación e implantación dos servizos"* para dar pe á asunción "*inmediata da dita prestación"* que non "*poderá supor un maior gasto para o conxunto das administracións públicas"*.

Esta asunción é recollida pola lei autonómica 5/2014 aínda que de xeito *matizado* xa que na súa Disposición adicional primeira indica que "*as competencias atribuídas ás entidades locais pola lexislación autonómica anterior á entrada en vigor da Lei 27/2013 (...) continuarán exercéndoas elas, rexéndose pola indicada lexislación…"*. Esta primeira matización complétase coa Disposición adicional cuarta que afirma que "*as competencias que debe asumir a Administración da Comunidade Autónoma de Galicia en materia de educación, saúde e servizos sociais en cumprimento das disposicións da Lei 27/2013 (...) continuarán sendo prestadas polos municipios mentres non se dean as condicións previstas para o seu traspaso na normativa básica e, en particular, o establecemento do novo sistema de financiamento autonómico e das facendas locais previsto nela"*. Así, se ben o esquema de actuación indicado pola 27/2013 recolle a lóxica xa comentada de *unha Administración, unha competencia* e procede á atribución da competencia íntegra de servizos sociais ás autonomías, a lei galega varía esta interpretación facendo depender esta atribución do novo deseño do sistema de financiamento.

A 27/2013 ten ampla influencia sobre a lexislación aprobada nos anos inmediatamente seguintes xa que, ademais de incidir en elementos tales como a racionalidade, alude á presenza de supostas duplicidades na actuación das administracións en políticas tales como as de servizos sociais, de tal xeito que presenta unha serie de valores relativos á eficiencia e control no gasto público que se poderán observar con posterioridade.

Con todo, aínda que independentemente do seu efecto relacionado coa introdución de novos valores na axenda política e institucional, a Lei 27/2013 vese afectada por diferentes sentenzas do Tribunal Constitucional, salientando a de 3 de marzo do 2016[216] referida ó recurso de inconstitucionalidade formulado pola Asamblea de Extremadura. Nesta sentenza, Tribunal anula a comentada Disposición Transitoria segunda adicada á asunción polas Comunidades das competencias relativas a servizos sociais por extralimitación competencial xa que, segundo comentario da Federación Española de Municipios e Provincias[217](FEMP, 2016):

> …los servicios de asistencia social y atención primaria a la salud (…) son competencias de las Comunidades Autónomas que el nivel municipal venía prestando porque así lo decidieron (o permitieron) las Comunidades Autónomas (al amparo de sus Estatutos) o el Estado (en aplicación del art. 149.1.18 CE), o, simplemente, porque fueron desarrollados de hecho por los Ayuntamientos. El Estado sólo podrá atribuir competencias locales específicas, o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate. En materias de competencia autonómica, sólo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle; sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución . (FEMP, 2016:8).

Ademais, en sentenza do Tribunal emitida en relación ó recurso formulado pola Junta de Andalucía[218], asúmese que para realizar a nova atribución competencial ás Comunidades:

[216] Véxase sentenza en http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2016_019/2014-01792STC.pdf consultado en febreiro do 2017.

[217] Véxase comentario á sentenza en Carta Local p. 8. Consulta on line en http://www.femp.es/sites/default/files/hemeroteca/carta_local_no_289_marzo_2016.pdf consultado en febreiro do 2017.

[218] Véxase sentenza STC 111/2016 de 9 de xuño do 2016. Publicada no Boletín Oficial do Estado nº 170 de venres 15 de xullo do 2016.

> El Estado estaría utilizando una simple ley básica (ordinaria) para atribuir competencias a las Comunidades Autónomas. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local habría desconocido que las competencias autonómicas son las previstas en los Estatutos, aprobados mediante ley orgánica, lo que infringiría los arts. 147.2 d) y 148.1 CE" (STC 111/2016:50179).

Así, tanto mediante a sucesión de sentenzas do Tribunal Constitucional[219], como mediante a *matización* na súa interpretación autonómica como é o caso galego, a 27/2013 non xera efectos á hora da *redistribución competencial* efectiva, aínda que si que é influínte na liña do Informe CORA á hora de situar na axenda debates sobre a eficiencia dos servizos ou sobre a duplicidade administrativa, incidindo sobre as novas normativas e sobre as interpretacións das políticas públicas nun contexto de recesión económica. É dicir, a Lei 27/2013 determina a axenda dos actores os seus marcos á hora de deseñar e implementar políticas públicas.

Con respecto ó Decreto 40/2014 polo que se crea a Axencia Galega de Servizos Sociais e se aproban os seus estatutos, este ten unha estrutura determinada por un único artigo que está acompañado por once disposicións adicionais, cinco disposicións transitorias, unha disposición derrogatoria e tres disposicións derradeiras; e polos estatutos da Axencia compostos por un total de 43 artigos organizados en seis títulos.

O artigo único do decreto ten por obxecto a creación da Axencia, e nas súas disposicións adicionais salienta a modificación do alcance ó que se fixo referencia nos textos normativos comentados con anterioridade.

Neste sentido, a disposición adicional primeira alude á xestión dos centros (escolas infantís) propias da Dirección Xeral de Familia e Inclusión e da Secretaría Xeral de Política Social, cando así o determine a modificación da estrutura orgánica da consellería con competencias na materia, de xeito coherente co deseño inicial observado na 13/2008 onde se prevé que a Axencia xestione equipamentos autonómicos.

Este vieiro de continuidade coa Lei 13/2008 modifícase a partir da disposición adicional segunda, onde se contempla que a Axencia entre nas posibilidades abertas pola 14/2013 e pola 12/2014 con respecto á *"xestión dos centros previamente xestionados polo Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar"*, prevendo que a Axencia "*asumirá de forma coordinada cos concellos (…) a xestión dos centros previamente xestionados polo Consorcio…"*. Para isto "*subrogarase nas relacións laborais do persoal adscrito a ese centro e na titularidade de todos os bens e dereitos do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar adscritos á xestión (…). A data de comezo dos efectos dos convenios citados* (os subscritos entre o Consorcio, a Axencia e cada Concello) *farase coincidir coa data en que se produza a extinción da personalidade xurídica do Consorcio"*. Con todo, prevese que unha vez "*posta en funcionamento a Axencia Galega de Servizos Sociais, abrirase o proceso de liquidación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, que se extinguirá no prazo máximo de seis meses dende a apertura do procedemento de liquidación"*, de tal xeito

[219] Tamén é preciso aludir á STC 41/2016 de 3 de marzo do 2016 polo recurso de inconstitucionalidade presentado pola Asamblea de Extremadura que anula a Disposición Transitoria 2ª da 27/2013 pola que se atribúe ás Comunidades Autónomas a competencia en servizos sociais afirmando taxativamente que o procedemento seguido "*…carece de sustento constitucional."* Véxase en http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-3407

que esta disposición adicional marca a substitución efectiva do Consorcio pola Axencia e o inicio do proceso de liquidación e extinción final do mesmo.

As disposicións adicionais terceira á sétima corresponden ós pasos a seguir para a incorporación de persoal e medios da Dirección Xeral de Familia e Inclusión á Axencia (disposicións terceira e cuarta) e do Consorcio (disposicións cuarta á sétima). Neste último caso, a Axencia "*asumirá os postos de traballo do cadro de persoal do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar correspondente ós centros (...)"* e "*aos seus servizos centrais no momento en que se produza a extinción da súa personalidade xurídica"* (Disposición Adicional 5ª.1 e 5ª.2), se ben se determinarán "*oídas as organizacións sindicais"* (Disposición Adicional 5ª.3) aqueles postos de traballo incorporados en función do cadro de persoal do Consorcio, que será o "*instrumento de xestión do persoal na Axencia ata que se aprobe a relación de postos de traballo correspondente"* (Disposición Adicional 5ª.4).

Neste sentido, é salientable que a disposición adicional sexta adicada á incorporación á Axencia do persoal laboral fixo do Consorcio, contemple que este será subrogado pola Axencia como persoal laboral fixo da Xunta de Galicia con carácter definitivo coas condicións marcadas polo Convenio colectivo único do persoal laboral da Xunta. Con respecto ó persoal non fixo e temporal, este analízase na disposición adicional sétima na que se indica que se procede á subrogación tamén deste persoal, aínda que co mesmo réxime ca no Consorcio. Con todo, esta subrogación queda pendente da realización dun estudo organizativo previo á elaboración da relación de postos de traballo da Axencia, de tal xeito que aqueles que teñan tarefas redundantes ou non sexan precisos para o novo ente serán amortizados, e aqueles que se integren *"na relación de postos de traballo da Axencia serano como postos de persoal funcionario ou, excepcionalmente, de persoal laboral cando a natureza das súas funcións así o requira".*

Con respecto ós estatutos da Axencia, antes de proceder á análise do articulado e do deseño e arquitectura institucional do ente, é preciso estudar os valores e principios de actuación da Axencia presentes dun xeito explícito no texto normativo. Así, se ben ó longo do articulado é posible observar como se fai fincapé en numerosas ocasións en conceptos como a eficiencia, a redución de custos ou o cumprimento dos obxectivos, estes valores de referencia para o ente obsérvanse agrupados no Capítulo III, concretamente no art. 21 denominado "*Principios de actuación"* .

Neste art. 21 defínese que a Axencia "*axustará a súa actuación ós principios de interese xeral, obxectividade, eficacia, economía e servizo á cidadanía"*, facendo fincapé de xeito expreso nos principios de (I) "*transparencia e participación, entendidos, respectivamente, como a rendición de contas á cidadanía e como o compromiso de consulta a participación das persoas interesadas;* (II) "*autonomía e responsabilidade, entendidos* (…) *como a capacidade da Axencia para xestionar con autonomía, nos termos establecidos no contrato de xestión e nos presentes estatutos, os medios postos á súa disposición para acadar os obxectivos comprometidos, asumindo as consecuencias dos resultados acadados;* (III) *"cooperación interadministrativa e participación institucional"*; (IV) calidade e mellora continua "*entendidos como o compromiso sistemático coa autoavaliación e a utilización de modelos de excelencia que permitan establecer áreas de mellora e prestar servizos dun xeito innovador"*; (V) *"principio de ética profesional e responsabilidade pública, entendido como o compromiso do persoal da Axencia, e especialmente das súas persoas directivas, de*

observar na súa actuación os principios éticos e de conduta exixibles ás/aos empregados/as públicos"; e (VI) xestión transparente por obxectivos en función do contrato plurianual de xestión, o plan de acción anual e o informe de actividades.

O deseño da Axencia pódese interpretar como, dentro da liña marcada pola normativa, unha evolución das ferramentas organizativas da Administración autonómica cara a nova xestión pública, e o modelo principal – axente determinado polo contrato plurianual de xestión e o plan anual de acción recollidos nos art. 22 e 23 respectivamente.

Con respecto á definición e arquitectura da Axencia, o art. 1 afirma que a "*Axencia Galega de Servizos Sociais é unha entidade pública instrumental pertencente ó tipo de axencias públicas autonómicas"*, correspondéndolle como competencia "*en réxime de descentralización funcional e xestión por obxectivos, a xestión de servizos públicos en materia de servizos sociais"*, seguindo o art. 2, e atendendo ás funcións xa enumeradas no art. 36 da 13/2008.

A Axencia está organizada en (I) órganos de goberno, (II) órganos de dirección, e (III) órganos de control, dependendo a súa asesoría xurídica da Asesoría Xurídica Xeral da Xunta segundo o art. 7.2 dos estatutos.

Dentro dos órganos de goberno, a Presidencia da Axencia, seguindo o art. 9, será "*a persoa titular da consellería competente en materia de servizos sociais"* e ten como principais funcións as de representación institucional, o velar pola execución dos acordos, vixiar o desenvolvemento das actividades da Axencia, subscribir convenios de colaboración en nome da Axencia, e dirimir co voto os empates.

O Consello Reitor, analizado no art. 10, defínese como o *"órgano superior da Axencia Galega de Servizos Sociais e ten carácter colexiado"*. A súa composición está conformada por catorce membros nomeados pola Presidencia, entre os que están a propia (I) Presidencia da Axencia, (II) a Dirección da Axencia, (III) nove persoas en representación da Xunta (seis representantes da Consellería competente en materia de servizos sociais, unha da consellería de sanidade, unha da consellería de educación, e unha da consellería de facenda), e (IV) cinco persoas en representación dos Concellos con nomeamento e cesamento a proposta da FEGAMP.

As súas atribucións veñen marcadas no art. 11 e céntranse no (I) seguimento das actuacións da Axencia e da súa dirección, (II) a aprobación do contrato de xestión da Axencia, (III) a aprobación dos obxectivos e plans de acción anuais e a análise do cumprimento dos mesmos, ou (IV) a aprobación do anteproxecto de orzamentos.

No relativo ós órganos de dirección, a Dirección vén definida no art. 13, e é nomeada polo Consello da Xunta a proposta do titular da Consellería competente en servizos sociais entre "*persoas que reúnan a cualificación necesaria para o cargo. En todo caso debe reunir requisitos de solvencia académica, profesional ou científica en materia de servizos sociais ou de xestión".*

As súas funcións contémplanse no art. 14 e baséanse na responsabilidade da xestión cotiá da Axencia, centrándose na (I) elaboración do contrato de xestión, (II) elaboración do plan de acción anual e o informe anual de actividades, (III) ou a execución dos orzamentos.

Con respecto á Xerencia, esta será nomeada polo Consello Reitor a proposta da Dirección, e asume as funcións de (I) xestión, (II) administración, (III) coordinación, (IV) seguimento e (V) control das áreas da Axencia, así como a (VI) elaboración do anteproxecto de plan de acción anual en función do contrato de xestión, tal e como indica o art. 16, e da figura da xerencia depende directamente a Área de Servizos Xerais da Axencia. Nesta área integraranse os departamentos de (I) contratación, (II) xestión económica e coordinación, (III) recursos humanos, e (IV) técnico – xurídico.

A estrutura operativa da Axencia contempla, ademais da Área de Servizos Xerais, a Área de Escolas Infantís que dependerá da Dirección e que xestionará as escolas infantís coas funcións de (I) supervisión da xestión das escolas, (II) elaboración de propostas de dotación de medios, (III) elaboración de propostas de contratación centralizada e análise de eficacia de custos de servizos, e (IV) a proposta de cobertura de postos e redistribución de recursos, segundo o art. 17. Ademais, a estrutura complétase coa Área de Benestar, que xestionará os equipamentos de servizos sociais xestionados pola Axencia.

Finalmente, dentro dos órganos de control figura a Comisión de Control composta por catro membros (representante da Axencia, representante da consellería competente en servizos sociais, representante da consellería competente en orzamentos, e representante da consellería competente en "materia de avaliación e reforma administrativa"), dependente do Consello Reitor e con funcións centradas na (I) supervisión da elaboración da información de xestión económico – financeira, (II) a revisión das contas, (III) a supervisión das memorias relativas ó cumprimento de responsabilidades, carreiras e incentivos, (IV) analizar o cumprimento dos orzamentos e a (V) información ó Consello Reitor, segundo o art. 20 dos estatutos.

Como se puido comprobar nas disposicións adicionais, o apartado adicado ó persoal da Axencia é salientable xa que, nas previsións, deséñase un proceso de importante subrogación do persoal do Consorcio que, como se observou con anterioridade, estímase que superaría os 1.700 traballadores no ano 2016. Así, e tendo en conta o xa mencionado da subrogación, os estatutos contemplan nos art. 25 e 26 a dependencia directa da Axencia da Consellería competente en materia de función pública xa que "*A Axencia Galega de Servizos Sociais poderá estar integrada por persoal funcionario e/ou laboral da Xunta de Galicia ou estatutario"*, de tal xeito que todo o relativo ós procesos de selección de persoal e á provisión de postos de traballo*, "serán realizados pola consellería competente en materia de función pública"* , evolucionando con respecto ós estatutos do Consorcio (art. 31) que afirmaban que este seleccionaría *"o seu persoal propio".* Con todo, é salientable a incorporación no art. 27.4 de sistemas de avaliación do desempeño do persoal co obxectivo da *"asignación da produtividade"*, realizando valoracións de *"rendementos colectivos das unidades e realizará unha valoración individual de cada posto de traballo, de acordo con criterios de transparencia, obxectividade, imparcialidade e non discriminación".*

Finalmente, o Título IV recolle a normativa relativa ó réxime patrimonial, económico-financeiro e de control da Axencia, salientando no art. 31 que esta terá *"para o cumprimento dos seus fins, patrimonio propio, distinto do da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia"*. Este patrimonio será utilizado pola Axencia para a prestación de servizos que constituirán unha das súas fontes de ingresos (art. 32) entre as que salientan (I) as transferencias da Xunta, (II) os ingresos produto das actividades realizadas, (III) o alleamento

de bens e valores que constitúan o seu patrimonio, (IV) as achegas voluntarias, doazóns ou herdanzas de entidades privadas e particulares, ou (V) ingresos de dereito público e privado que estea autorizada a recibir.

Con respecto ó réxime orzamentario, o Consello Reitor aprobará anualmente o anteproxecto de orzamentos da Axencia e remitirao á Consellería competente en materia de servizos sociais para a súa análise e remisión á consellería de facenda para integralo nos orzamentos da Xunta (art. 34). Neste punto é importante salientar unha serie de limitacións ó exercicio das potestades orzamentarias da Axencia previstas no propio art. 34 dos estatutos, como a afirmación de *que "os orzamentos da Axencia terán carácter limitativo polo seu importe global"* (art. 34.3), elemento este que fai fincapé no importante control do gasto ratificado polo 34.6 que afirma *que "os déficits derivados do incumprimento das estimacións de ingresos anuais compensaranse na forma prevista no Contrato de Xestión"*, de tal xeito que se asume, a raíz do carácter limitativo dos gastos, que as únicas posibilidades de diverxencia en materia orzamentaria se deben ás estimacións de ingresos.

Outro elemento a ter en conta é a limitación dos compromisos de gastos, neste caso dirixido ós investimentos, previsto no art. 34.7 que afirma que*:*

> Non se poderán adquirir compromisos de gastos que se estendan a máis de catro exercicios e o gasto que se impute a cada un deles non poderá exceder a cantidade que resulte de lle aplicar ao importe total de cada programa, excluído o capítulo de persoal e os restantes créditos que teñan carácter vinculante, as seguintes porcentaxes: o 70 % no exercicio inmediato seguinte; o 60 % no segundo e o 50 % nos exercicios terceiro e cuarto (Art. 34.7 dos Estatutos da Axencia Galega de Servizos Sociais).

Así, como se pode observar, no articulado ratifícase a énfase posta nos valores en conceptos como a eficiencia ou a optimización na liña do contexto marcado pola crise económica, pola diminución dos orzamentos públicos e polas chamadas á *austeridade*.

Alén dos estatutos e da arquitectura institucional deseñada neles, a Axencia entra en funcionamento o 1 de xaneiro do 2015 e o RUEPSS afirma que para o mes de xullo do 2016 esta xestiona un total de 27 escolas infantís que ofertan 2.249 prazas que, como se poderá observar con posterioridade, eran competencia da Xunta de Galicia e foron traspasadas á Axencia ó longo do ano 2015, de tal xeito que entre o 1 de xaneiro de 2016 e xullo do mesmo ano non se produciron variacións no número de centros e prazas xestionadas polo ente.

Ademais, comentar que o proceso de selección para a cobertura do posto de Xerente da Axencia foi publicado o 5 de novembro do 2014 no Diario Oficial de Galicia[220], resolvéndose este proceso segundo resolución do 2 de xaneiro do 2015[221] e outorgándolle o devandito posto de xerente a D. Rubén M. García González a pesar das diferentes críticas xeradas, como se

[220] Diario Oficial de Galicia nº 212 de mércores 5 de novembro do 2014.

[221] Véxase en http://politicasocial.xunta.gal/web/portal/novas;jsessionid=7611ECC2B7BF0E3469D9665A4046B96F?p_p_id=ipecos_opencms_portlet_INSTANCE_P37k&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_col_id=column-3&p_p_col_count=1&_ipecos_opencms_portlet_INSTANCE_P37k_content=%2Fopencms%2FBenestar%2FContidos%2FNovas%2Fnova_0020.html consultado en febreiro do 2017.

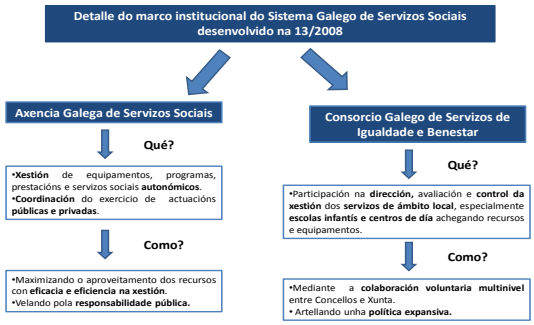
pode observar nas reaccións á publicación e resolución do proceso por parte do Colexio Oficial de Traballadores Sociais de Galicia[222]ou da Confederación Intersindical Galega.[223]

5.4.3 A evolución no marco institucional e as repercusións para o Consorcio.

A análise realizada do marco institucional deseñado na lei 13/2008 leva a observar unha evolución substancial con respecto á situación definida a raíz do estudo das diferentes normativas comentadas no anterior apartado, e que sitúan á Axencia Galega de Servizos Sociais como a encargada de xestionar os servizos dos que se viña encargando o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, xa que este último ente figura en vías de liquidación atendendo á literalidade da documentación oficial referida e á decisión da Asemblea de xullo do 2010. Así, se ben na 13/2008 se deseña un marco institucional para as políticas de benestar no que se complementan as figuras da Axencia e do Consorcio, este modifícase ó longo da VIII e IX lexislatura ata a xa mencionada decisión de liquidación do Consorcio e asunción pola Axencia da xestión dos servizos.

Neste sentido, achégase breve esquema da interpretación normativa da complementariedade entre entes, funcións e valores de referencia propio do contexto do 2008 e do marco institucional desenvolvido pola devandita 13/2008 en comparación coa situación propia do ano 2015, de tal xeito que se poida observar visualmente a evolución do marco institucional e dos entes presentes na lei de servizos sociais de Galicia atendendo ás funcións orixinariamente establecidas para estes e á súa variación ata o deseño actual.

Imaxe 6: Detalle do marco institucional do Sistema Galego de Servizos Sociais da Lei 13/2008. Ano 2008.



Fonte: Elaboración propia a partir da 13/2008 e da Normativa Básica do CGSIB (2008)

Como se pode ver na imaxe, elaborada a partir do detalle da situación do marco institucional do sistema galego de servizos sociais deseñado na 13/2008, obsérvase que tanto Axencia como Consorcio teñen un lugar na xestión do sistema galego de benestar.

Así, a Axencia configúrase no deseño lexislativo como o ente que xestione os servizos de competencia autonómica e que, dentro destes, estableza mecanismos de coordinación e

222 http://traballosocial.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=5865%3Ao-cotsg-ve-na-xunta-discrecionalidade-politica-na-escolla-do-posto-de-xerente-da-axencia-galega-de-servizos-sociais&catid=66%3Aasuntos-colexiais&Itemid=351&lang=gl consultado en febreiro do 2017.

223 http://cigsancaetano.blogspot.com.es/2014/12/buscase-xerentea-para-nova-axencia.html consultado en febreiro do 2017.

cooperación co sector privado a xeito de *"convenios, concertos ou outras fórmulas de coordinación ou cooperación para a optimización do uso dos recursos"* (art. 36.d da 13/2008).

O Consorcio, neste contexto, ten a función de ser o ente que artelle a colaboración entre Xunte de Galicia e Concellos para, atendendo ó marco fixado no Pacto Local, establecer mecanismos de co-xestión dos servizos sociais comunitarios específicos segundo a denominación da 13/2008. Neste caso, estes servizos sociais comunitarios específicos responden á problemática dos servizos especializados de ámbito local e dos servizos de atención primaria seguindo a denominación da 4/1993, que son os que engloban a centros de día e escolas infantís, e que son os que presentan maior problemática de financiamento a nivel local e, polo tanto, obxecto da colaboración multinivel.

Este esquema de actuación no que teñen cabida tanto Axencia como Consorcio comporta un diferente deseño da arquitectura institucional dos entes xa que, se ben no caso da Axencia xestionaría equipamentos e programas de competencia autonómica, no caso do Consorcio estase a tratar de competencias multinivel (véxase a análise normativa realizada ó longo da investigación), polo que o deseño institucional debe responder á presenza dos Entes locais como competentes na materia e, polo tanto, telos en conta no proceso de toma de decisións tanto a nivel institucional global como a nivel territorial individual, sendo esta presenza a garantía do respecto da autonomía municipal. É dicir, diferentes entes asumen diferentes funcións e o seu deseño institucional elabórase atendendo a estas funcións e ó rol que as administracións competentes teñen nos servizos a xestionar.

Con todo, é preciso lembrar que este deseño prodúcese entre os anos 2006 – 2008 (anos da creación do Consorcio e da aprobación da 13/2008), período englobado na VII lexislatura autonómica onde se daba un contexto económico marcado pola expansión e onde a maioría parlamentaria conformada por PSdG-PSOE e BNG daban apoio ó goberno autonómico presidido por Emilio Pérez Touriño, con Anxo Quintana como Vicepresidente da Igualdade e do Benestar. Este contexto é clave á hora de interpretar a creación do Consorcio dende uns valores de expansión da oferta, de colaboración cos Entes locais para incidir no problema da infradotación, así como de proceder a unha modificación substancial das regras institucionais do anterior modelo de política centrado na definición autonómica de liñas de subvencións anuais como método de colaboración inter-institucional para a prestación dos servizos.

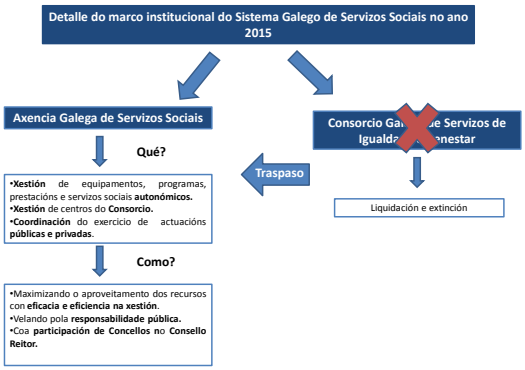
Este contexto muda de xeito substancial entre os anos 2009 – 2015, período no que se produce o deseño e creación da Axencia Galega de Servizos Sociais xa que, en termos de electorais, prodúcense dúas maiorías absolutas consecutivas do Partido Popular de Galicia, o que comporta a chegada á Presidencia da Xunta de Alberto Núñez Feijóo e a eliminación da Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar para convertela na Consellería de Traballo Benestar. No relativo ó contexto económico, o troco de situación marca o devir da actuación das administracións públicas xa que se pasa da expansión á recesión e, como consecuencia da aplicación das políticas públicas da nova maioría parlamentaria, á contracción do gasto público.

Este troco de contexto, marcado polo paso da expansión á recesión económica, así como a presenza de variada normativa tanto estatal como autonómica encamiñada á diminución do gasto público e ó seu maior control (lémbrese a importancia do Informe CORA nas reformas

lexislativas tales como a 27/2013), son o marco no que se deseña a Axencia Galega de Servizos Sociais. Nesta situación cobran especial importancia os valores de incidencia na mellora na xestión dun modelo de servizos sociais encabezado polo Consorcio obxecto de críticas ó longo da VII lexislatura, de tal xeito que a prioridade de facer fronte á infradotación mediante a expansión a través dun ente multinivel non conta cun grao de prioridade semellante ó do 2006.

Así, o marco institucional da política galega de servizos sociais do ano 2015 pode ser interpretado mediante a seguinte imaxe.

Imaxe 7: Detalle do marco institucional do Sistema Galego de Servizos Sociais no 2015.



Fonte: Elaboración propia a partir dos estatutos da Axencia e normativa de referencia.

Como se pode observar, o marco institucional debuxado no ano 2015 a raíz da aprobación da 14/2013 de racionalización do sector público autonómico, da 12/2014 de medidas fiscais e administrativas, así como dos estatutos da Axencia e da súa posta en funcionamento o 1 de xaneiro do 2015, amosa a liquidación e extinción do Consorcio e o traspaso e asunción da xestión, dereitos e obrigas do Consorcio por parte da Axencia. Esta eliminación formal na lexislación comporta a modificación dos seguintes elementos básicos presentes no modelo previo deseñado na 13/2008.

1. **Elimínase o ente que artella a política de benestar dende unha perspectiva multinivel**, para pasar a potenciar a Axencia que, na súa arquitectura institucional debe asumir a natureza dos servizos que vai recibir e que, polo tanto, debe responder a este reto outorgándolles ós Entes locais un espazo propio con incidencia no proceso de toma de decisións. Este espazo será o Consello Reitor da Axencia onde, se ben o liderado e o control fica en mans da Xunta de Galicia, os Concellos teñen cinco representantes dos catorce totais dos que se compón, figurando tamén as comisións de seguimento como espazos de participación dos Concellos na xestión dos centros.

   Con respecto a esta integración dos Entes locais na Axencia de xeito comparado co Consorcio, elimínase a Asemblea xeral presente no deseño do Consorcio. No modelo de Axencia, a presenza municipal redúcese ó Consello Reitor, onde participa unha mostra dos Entes locais que teñen convenios asinados coa devandita Axencia, pero que son nomeados a instancia da FEGAMP, de tal xeito que non se aprecia un espazo de participación de tódolos entes no proceso de toma de decisións.

A nivel territorial mantense a presenza das comisións de seguimento Concellos-Axencia relativas ós convenios asinados dun xeito semellante ó deseñado no modelo consorcial, aínda que na documentación legal analizada non se mencionan os diferentes espazos de participación municipal abertos no modelo do CGSIB onde, ademais das comisións de seguimento previstas para os diferentes centros nas localidades, se deseñan outra serie de espazos nos que a participación municipal incide no aspecto substantivo do servizo.

Estas diferenzas no deseño da arquitectura institucional das dúas entidades amosa unha salientable evolución na posibilidade formal de incidencia das administracións locais dun modelo con respecto ó outro.

Así, se ben en ámbolos modelos a Xunta de Galicia presenta unha importante capacidade de determinación das liñas xerais da actuación dos entes, tanto a nivel institucional como substantivo, no modelo consorcial preséntase un esquema de actuación no que os Concellos participan directamente en tódolos órganos do Consorcio tanto en termos centrais (Asemblea e Comité Directivo) dun xeito parello á participación da Xunta aínda que con ponderación da capacidade de decisión por parte da Xunta en función do seu liderado institucional e orzamentario, como en termos locais (Comisións Mixtas, Consellos de Participación das Galescolas…).

Este modelo modifícase substancialmente na Axencia onde se elimina a participación directa e individual dos Concellos a nivel central (Asemblea) para pasar á artellar a súa participación mediante a elección pola FEGAMP dos Concellos que representarán ó resto no Consello Reitor.

Neste sentido, e de cara á contribuír ó modelo de análise de políticas públicas utilizado nesta investigación, é significativo observar como a substancial redución dos espazos de participación na toma de decisións que os Entes locais mantiñan no Consorcio debido á natureza tanto do ente como dos servizos a consorciar, non é seguida por análises xurídicas sobre a minoración do principio de autonomía local como así o foi a creación do Consorcio.

2. **Modifícase a natureza dos obxectivos da Axencia previstos na 13/2008.** Na lei de servizos sociais a misión da Axencia céntrase nos servizos competencia da Xunta de Galicia (Art. 36.c da 13/2008) dende unha perspectiva de mellora na súa xestión. Estas melloras aplicaríanse a aqueles centros (xa en funcionamento ou por crear) de xestión directa, así como tamén se lle aplicarían a aqueles de provisión indirecta sobre os que se incidiría mediante a mellora cos *"convenios, concertos ou outras fórmulas de coordinación ou cooperación que permita unha utilización óptima e racional dos recursos"* (art. 36.d da 13/2008). Como se pode observar, a Axencia operará en materias competencia da Xunta e mellorará a xestión dos servizos provistos directa e indirectamente, polo que a súa actividade é complementaria coa do Consorcio.

   No ano 2015, a Axencia asume as funcións do Consorcio modificando substancialmente os seus obxectivos inicialmente deseñados e centrándose na xestión dos centros consorciados e das escolas infantís titularidade da Xunta de Galicia, deixando apartado o obxectivo da xestión global dos servizos de competencia autonómica e, polo tanto, non incidindo na introdución de melloras na súa provisión directa ou indirecta, como así o amosa o RUEPSS en xullo do 2016.

Esta modificación substancial no centro da actuación da Axencia comporta que un ente inicialmente deseñado para a xestión da política expansiva de benestar de titularidade autonómica, e que tiña unha salientable derivada de actuación sobre o sector privado (en Anexo I analizarase cuantitativamente a capacidade de prestación de servizos relacionados coa atención ás persoas maiores dos sectores privado con ánimo de lucro e sector social), pase a ter un rol centrado na xestión dos centros xa creados (os consorciados) en tanto que non se incide sobre os centros autonómicos relacionados coa atención ás persoas maiores de xestión directa ou indirecta.

Neste sentido, é posible apreciar como a variación do contexto económico entre os anos 2008 – 2015, que debería comportar unha maior énfase na *racionalización no emprego dos recursos*, leitmotiv observado de xeito constante nas diferentes normativas aprobadas a partir do ano 2009, non se traduce de xeito efectivo nunha intervención da Axencia (como ente deseñado *ad hoc*) para asumir estas tarefas en relación coa xestión dos centros autonómicos de provisión directa ou indirecta relacionados coa atención ás persoas maiores, senón que se traduce na asunción pola Axencia dos centros xestionados polo Consorcio de xeito directo e centralizado e, polo tanto, nos que as melloras en termos de xestión serían a priori limitadas en comparación coas posibilidades de mellora na xestión daquelas prazas, por exemplo, de carácter residencial que na actualidade está a conveniar a Xunta con entes privados (en Anexo I amosarase a importancia cuantitativa desta modalidade) para o incremento da oferta total.

3. A pesar da profundidade das modificacións analizadas, entre os anos 2015 e 2016 **non se aplican**, convivindo dende o 1 de xaneiro do 2015 a actuación da Axencia coa do Consorcio. Esta situación supón a existencia das dúas entidades, que na lexislación observada se converten en incompatibles xa que a Axencia asumirá o control dos centros xestionados polo Consorcio en tanto que este se extinguirá, e comporta a continuidade da situación existente dende a decisión da asemblea do Consorcio de xullo do 2010 de proceder á súa integración na Axencia e disolución posterior[224].

Así, a evolución do Consorcio dende xullo do 2010 ata o 1 de xaneiro do 2015 é a propia dunha institución que acorda a súa disolución e integración nun ente (a Axencia) que tarda cinco anos en ser deseñado e posto en marcha, proceso este que non obsta para que o Consorcio siga a implementar as políticas para as cales foi creado, pero entrando en colisión coa postura de parte dos seus integrantes ó modificar substancialmente as condicións fixadas nos convenios asinados polos Concellos[225].

Esta actuación institucional prorrógase dende o 1 de xaneiro do 2015 (data da entrada en vigor das actividades da Axencia) xa que ó longo desta anualidade e do 2016 non se dan os pasos para o traspaso dos convenios e, polo tanto, da xestión dos centros entre o Consorcio e a Axencia; paso este necesario para a disolución do Consorcio, de tal xeito que como amosa o RUEPSS, os centros xestionados pola Axencia son unicamente as 27

[224] Como se pode observar en http://igualdadebenestar.org/novas/nova.php?id=476&lg=gal e recollido por axencias de información como Europa Press en http://www.europapress.es/galicia/noticia-asamblea-consorcio-acuerda-disolucion-integracion-axencia-80-votos-20100702152847.html consultados en febreiro do 2017.

[225] Como se pode observar en http://praza.gal/politica/10116/rebelion-municipal-contra-o-taxazo-da-xunta-nas-escolas-infantis/ consultado en febreiro do 2017.

escolas infantís anteriormente xestionadas pola Xunta de Galicia[226]. Isto supón que *de facto* conviven ó longo de dúas anualidades dúas institucións cuxa coexistencia debería ser transitoria e puntual por motivos operativos.

Con todo, ó longo do ano 2016 prodúcese unha nova viraxe no vieiro deseñado na normativa analizada e vixente no período 2013 – 2015, xa que o 16 de maio do 2016 se produce a sinatura do Acordo Marco FEGAMP – Consellería de Política Social en relación ó Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar[227] que supón a volta ó rol institucional previsto para o Consorcio no 2009, de tal xeito que "*estamos onde estabamos"*[228]. Esta viraxe toma forma legal coa inclusión do Acordo na Lei 2/2017, no seu art. 69, así como no Anexo I que recolle os principais aspectos do Acordo entre Consellería de Política Social e a FEGAMP.

Este Acordo, asinado polo Conselleiro de Política Social, José Manuel Rey Varela (Partido Popular) e polo Presidente da FEGAMP, Alfredo García Rodríguez (PSdG-PSOE)[229], asume que a maior parte dos convenios asinados entre o Consorcio e os Concellos "*encomenda ós concellos o mantemento dos centros, aínda que sinalando que deben achegarse ao terzo de gastos de funcionamento (nalgúns convenios establécese o 30%). Iso suscitou moitas dúbidas de interpretación, sobre todo á hora de facer as xustificacións e aprobar as liquidacións. Cómpre, por tanto, buscar un sistema de coparticipación e confinanciamento con criterios claros que evite as discrepancias xurdidas neste tempo"* (Acordo, 2016:2). Así, con base na procura de establecer un sistema de achegas claro, os asinantes acordan:

- Considerar "*que a fórmula consorcial é un modelo perfectamente válido para seguir prestando e cofinanciando servizos locais de maneira conxunta e coordinada"* tal e como se recolle no art. 64 da 13/2008 e na Disposición Adicional 2º que fai referencia expresa ó Consorcio (Acordo, 2016:2).
- Considérase fundamental acadar "*un acordo marco que permita regular a partir deste ano 2016 un modelo de cofinanciamento claro que garanta a viabilidade económica presente e futura dos servizos que se prestan no ámbito local xestionados a través do Consorcio"*. (Acordo, 2016:3)
- Así, estableceranse uns novos criterios para as liquidacións das achegas e emitiranse unhas novas liquidacións, "*sen prexuízo das bonificacións e exencións que, de ser o caso, tiveran que aplicarse en cumprimento dos convenios e normativa de aplicación"*, facendo referencia ó art. 86 da 12/2014. (Acordo, 2016:3)

[226] Datos procedentes do RUEPSS de xullo do 2016 comprobados e ratificados en outubro do 2016 en https://politicasocial.xunta.gal/XiacWeb/

[227] Véxase en http://www.fegamp.gal/content/acordo-marco-fegamp-conselleria-de-politica-social-en-relacion-ao-consorcio-galego-de e repercusión xornalística en http://praza.gal/politica/11720/a-xunta-recua-e-renuncia-ao-peche-do-consorcio-de-benestar-seis-anos-despois-de-aprobalo/ consultados en decembro do 2016.

[228] Declaracións de Alfredo García, Presidente da FEGAMP 2015 – Actualidade, en entrevista concedida para a investigación.

[229] Dende o ano 2015 a FEGAMP está presidida polo Alcalde do Barco de Valdeorras, Alfredo García Rodríguez (pertencente ó PSdG-PSOE), e conta coas vicepresidencias de Evencio Ferrero, Alcalde de Carballo (pertencente ó BNG), de Manuel Mirás Franqueira, Alcalde de Oroso (pertencente ó PSdG-PSOE), e de Alfonso Villares Bermúdez, alcalde de Cervo (pertencente ó PP).

- Crearase unha Comisión Técnica con representantes da FEGAMP e do Consorcio para "*o seguimento e, no seu caso, proposta do proxecto pedagóxico das escolas infantís xestionadas polo Consorcio"* (Acordo, 2016:4)

Dentro deste novo marco de colaboración, establécense novas condicións para a determinación das achegas dos Entes locais en virtude da xestión consorciada das Escolas Infantís e dos Centros de Día.

Con respecto ás Escolas salienta:

- A determinación do custo/medio total por praza estímase en 4.500€/ano, cantidade da que o Concello debe asumir un total de 1.500€/ano. A esta cantidade a achegar polo Concello pode detraérselle o custo do mantemento integral das Escolas, estimado en 600€/ano (cantidade que non será necesario xustificar documentalmente), polo que a súa achega final en metálico ó Consorcio será de 900€/ano por cada praza matriculada, a realizar en dous ou catro pagamentos ó longo do ano.
- O Acordo determina cales son os custos de mantemento do centro, entre os que se atopan o (I) mantemento do edificio e exteriores, (II) mantemento do sistema de detección, extinción de lumes e plan de evacuación, (III) reparación e reposición de electrodomésticos, (IV) plan de augas, (V) climatización, (VI) limpeza, (VII) vixilancia e seguridade, (VIII) subministracións e lixo, (IX) telefonía e internet, (X) sinalización e seguridade viaria, e (XI) protección civil. Estes custos "*acreditaranse anualmente mediante certificación expedida polo Concello co visto bo da dirección da escola infantil"* (Acordo, 2016:6)
- "*No suposto dalgúns Concellos que asumen tamén outros gastos, ese gasto computarase a maiores, de acordo co custo do servizo que asume e xustifique ese Concello, reducindo por tanto a achega en metálico que terá que facer"* (Acordo, 2016:7) .
- En caso de seren necesarias obras, a Comisión poderá "*decidir que a achega económica anual do Concello se faga efectiva en todo ou en parte mediante o financiamento ou cofinanciamento dese posible investimento, de acordo coa valoración da mesma"* (Acordo, 2016:7).

Con respecto ós Centros de Día salienta:

- A estimación de que o custo praza/ano nun Centro de Día ascende ós 7.500€, debendo o Concello achegar 2.500€/ano correspondente ó terzo municipal.
- Este cálculo para a achega municipal aplicarase para os usuarios do Centro de Día empadroados no Concello de referencia.
- As achegas do Concello poderán realizarse atendendo ó mesmo esquema có exposto no caso das Escolas Infantís.

Neste sentido, o Acordo "*garantizará la viabilidad del Consorcio"* e "*ofrecerá mellores e máis claras condicións para a xestión destes servizos por parte dos municipios"* [230], de tal xeito que se presenta unha *rectificación de facto* da decisión de eliminar o Consorcio como elemento que artellaba a política de benestar da Xunta debido a que era "*pouco*

[230] Véxase http://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2016/04/21/alcaldes-sellaran-acuerdo-xunta-financiar-centros-dia-guarderias/0003_201604G21P11993.htm consultados en decembro do 2016.

eficiente e moi caro"[231] e que comporta que se *"abre unha nova etapa como instrumento de colaboración entre as administracións autonómica e local",* decisión interpretada como "*unha marcha atrás"* e "*reorientación"* tras anos de "*xestión caótica"* [232]froito da disolución precipitada do 2010.

Este Acordo compleméntase finalmente coa incorporación do persoal do Consorcio ó V Convenio Laboral da Xunta de Galicia asinado en marzo do 2017 entre os responsables do Consorcio, da Consellería de Política Social e as centrais sindicais, de tal xeito que se completan as *viraxes* comentadas cara a estabilización definitiva do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.

O Acordo é recollido polo Art. 69 da Lei 2/2017 de medidas fiscais, administrativas e de ordenación, que recoñece a nivel legal as principais cláusulas do Acordo e o réxime das liquidacións, salientando tamén a Disposición Derogatoria Segunda que anula o art. 86 da 12/2014.

Finalmente, e como resumo ó presente apartado que tiña como obxectivo a análise do sistema galego de servizos sociais deseñado na 13/2008, e de como este evoluciona a partir do ano 2010 coa decisión de disolución do Consorcio e, máis concretamente dende o ano 2014 co deseño e creación da Axencia Galega de Servizos Sociais, é preciso facer fincapé nun elemento central para o estudo de caso e a aplicación do modelo de análise de políticas públicas que será realizado. Este elemento é a centralidade dos actores e da súa capacidade de mobilización de recursos como factores determinantes para as regras institucionais da política de benestar dende a VII ata a actualidade.

Así, para o deseño, creación e primeira evolución do Consorcio como ente multinivel da política social galega ábrese unha fiestra de oportunidade para a colaboración entre Entes locais e Xunta de Galicia para a xestión de centros de atención á primeira infancia e atención ás persoas maiores de competencia local mediante o Pacto Local do 2006 e a chegada ó goberno autonómico da coalición parlamentaria conformada entre PSdG – PSOE e BNG na VII lexislatura.

Estes actores, mediante a utilización dos seus recursos, deseñan un ente que opera a xeito de elemento central dunha política de benestar expansiva que incide directamente na *infradotación* de servizos a través da cooperación entre Xunta e Concellos vehiculando o liderado autonómico e complementándoo coa creación de diferentes espazos de participación municipal tanto institucionais como substantivos de cara a visibilización dos Concellos na co-xestión dos centros. Este esquema de actuación multinivel creado no 2006 acada o recoñecemento legal definitivo na 13/2008, completando así un entorno institucional para as políticas de benestar configurado por Consorcio e Axencia como entes clave con diferentes obxectos, misións e arquitecturas institucionais.

A raíz dos trocos electorais acontecidos no ano 2009, dáse unha importante variación na política de benestar autonómica da cal é elemento central o Consorcio. Así, prodúcense os feitos da Asemblea de xullo do 2010 onde, despois dos trocos na Presidencia e Xerencia do

[231] Véxase http://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2016/05/12/xunta-rectifica-promesa-electoral-cerrar-consorcio-creo-bipartito/0003_201605G12P4991.htm consultados en decembro do 2016.
[232] Véxase http://praza.gal/politica/11720/a-xunta-recua-e-renuncia-ao-peche-do-consorcio-de-benestar-seis-anos-despois-de-aprobalo/ consultados en decembro do 2016.

Consorcio no 2009, se toma a determinación de proceder á integración na Axencia do Consorcio e disolver este último. Estes acontecementos explícanse a raíz dos trocos de maioría parlamentaria sobre os que se asenta a VIII lexislatura autonómica, onde o Partido Popular acada a maioría absoluta e, polo tanto, controla a devandita Asemblea e os seus resultados. Neste caso, no 2009 – 2010 remata a etapa de consolidación do Consorcio e dáse paso á etapa de conxelación do mesmo á espera de que a creación da Axencia permita a asunción pola súa parte da xestión dos centros consorciados e, polo tanto, proceder á súa disolución.

Esta creación da Axencia dáse entre os anos 2014 e 2015, onde na IX lexislatura a capacidade de actuación do Goberno autonómico se incrementa con respecto á VIII, dando lugar a unha revisión *de facto* do esquema institucional dende a óptica autonómica que artellaría a política de servizos sociais en Galicia. Nesta revisión modifícanse, como se puido comprobar, os obxectivos da Axencia ampliándoos para integrar as competencias do Consorcio e procédese a unha revisión das liquidacións das achegas municipais ó Consorcio realizadas en virtude dos convenios, revisión esta que se lidera dende a Xunta de Galicia e á que responde o art. 86 da 12/2014 de medidas fiscais e administrativas xa mencionado en diferentes ocasións.

Con todo, o proceso de revisión e reconfiguración institucional da política de servizos sociais a levar a cabo ó longo dos anos 2015 e 2016 unha vez deseñada e creada a Axencia e posta en funcionamento (proceso este liderado pola Xunta de Galicia en colaboración coa FEGAMP), bate cunha fonda modificación do mapa electoral municipal acontecido nas eleccións locais de maio do 2015, que comportan, ademais do troco na Presidencia e Comisión Executiva da FEGAMP, un troco substancial na cor de numerosos Concellos galegos. Ó mesmo tempo, tamén troca a dirección da Consellería de Política Social e do Consorcio, situándose á súa fronte a dúas persoas con recoñecida traxectoria na política local.

Así, as modificacións na composición dos actores institucionais máis salientables da política de benestar (Xunta de Galicia e FEGAMP), comportan modificacións substanciais nas súas posturas e nos recursos mobilizados, evolución esta que provoca a reacción de numerosos concellos contra o novo deseño institucional da política de servizos sociais artellado en torno á Axencia e a un intenso proceso de revisión de convenios e de condicións co obxectivo da disolución do Consorcio.

Neste sentido, a oposición da FEGAMP e de diferentes concellos á estratexia autonómica de ampliación da Axencia a través da transferencia dos centros consorciados e da revisión dos convenios, provoca a sinatura do Acordo Marco FEGAMP – Consellería de Política Social en relación ó Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar en maio do 2016 co obxectivo de clarificar as achegas municipais ó Consorcio,. Así, dáse paso a unha nova etapa de consolidación do ente onde coexistirá coa Axencia atendendo á diferente natureza dos centros xestionados. Esta nova etapa ten o seu recoñecemento lexislativo no art. 69 da Lei 2/2017, así como na súa Disposición Derogatoria Segunda pola que se derroga o Art. 86 da 12/2014.

Neste caso, a evolución da posición da FEGAMP causada polas modificacións do mapa electoral local xurdidas en maio do 2015, así como os trocos nos equipos directivos da Consellería de Política Social e do propio Consorcio, comportan un freo á política de revisión

xeneralizada do rol do Consorcio levada a cabo pola Xunta de Galicia dende o 2010 e cuxa finalización se prevía para o ano 2015 coa liquidación e disolución do Consorcio. É dicir, dun xeito independente ó rendemento institucional do ente, son as capacidades de mobilización de diferentes recursos coas que contan os diferentes actores, así como os valores subxacentes ós propios actores, os que determinan a estrutura institucional da política de benestar co que isto comporta á hora de analizar a presenza/ausencia de espazos de participación institucionais nunha política de corte multinivel e, polo tanto, a maior ou menor presenza efectiva do principio de autonomía local dentro da política.

5.5 AS POLÍTICAS DE BENESTAR EN CIFRAS. A EVOLUCIÓN DOS PRINCIPAIS SERVIZOS.

Como se observa da análise da normativa (e sobre o que se volverá a tratar en posteriores apartados), unha boa parte da definición do problema ó que dá resposta a política pública de benestar a implementar polo Goberno xurdido das eleccións autonómicas do ano 2005 vén determinado polo concepto *infradotación*. Este concepto recollido de xeito implícito na documentación normativa previa ó ano 2005 dá paso a unha política publica enmarcada dentro dunha óptica expansiva á que se agregará o elemento multinivel para modificar as regras institucionais do modelo previo da política, como eixes básicos para a creación do Consorcio como ente de colaboración interadministrativa que artelle a devandita expansión dos servizos de benestar no territorio.

Este achegamento cuantitativo realizarase sobre a base dos dous servizos centrais do Consorcio, é dicir, sobre as escolas infantís e sobre os centros de día. Ademais, no Anexo I especialmente adicado ó tema, estudarase o abano completo de titulares dos servizos, incidindo nas titularidades pública, privada e de iniciativa social, se ben é preciso afondar na titularidade pública para determinar o peso da administración local á hora da prestación dos servizos antes do 2005 e como esta evoluciona coa entrada en vigor do Consorcio e coa adhesión maioritaria dos concellos galegos ó longo dos primeiros anos de vida do mesmo.

A análise que centra o presente apartado céntrase no estudo da creación e apertura de novos centros e prazas dos servizos comentados, é dicir, na ampliación da oferta como elemento recollido polos textos normativos autonómicos elaborados nas diferentes lexislaturas polos diferentes gobernos, xa que é preciso salientar que a referencia á necesidade de incrementar a oferta é un concepto recollido, por exemplo, na Lei 3/1997 da familia aprobada na III Lexislatura polo Goberno de Manuel Fraga, na Lei 7/2004 para a igualdade aprobada na VI Lexislatura tamén con Goberno de Manuel Fraga, na totalidade da normativa interna relacionada co Consorcio propia da VII Lexislatura con Goberno de coalición presidido por Emilio Pérez Touriño, ou na actual Lei 3/2011 de apoio á familia aprobada na VIII lexislatura baixo o Goberno de Alberto Núñez Feijóo.

Con todo, no presente apartado amosarase un achegamento ós datos máis salientables con respecto ó volume e á evolución dos principais servizos de benestar nas etapas inmediatamente anteriores á entrada en funcionamento do Consorcio, e na fase de consolidación do mesmo ata o ano 2009, ampliándose este panorama ata a actualidade (ano 2016) co obxectivo de amosar coa máxima amplitude posible a evolución cuantitativa dos

servizos. Ademais, no Anexo I, amosarase unha ampla análise da situación na actualidade (ano 2016) dos principais servizos estudados afondando en elementos relacionados coa distribución territorial da oferta.

Finalmente, é preciso comentar que as fontes utilizadas para soster a análise foron todas de carácter público e oficial, salientando, por unha banda, as memorias de actividades editadas por administracións públicas e, por outra banda, os datos procedentes do Rexistro Único de Entidades Prestadoras de Servizos Sociais de Galicia[233]. Neste caso, o Rexistro recolle a información referida ás entidades que desenvolven programas ou son titulares ou xestoras de centros ou programas de servizos sociais en diferentes ámbitos, entre os que salientan a infancia e os maiores. Así, ademais da utilización da aplicación informática on-line correspondente do RUEPSS, foron solicitados os datos históricos do propio rexistro ó departamento de informática encargado de xestionar o devandito Rexistro[234] a través de comunicación realizada coa Secretaría Xeral Técnica da Consellería de Política Social da Xunta de Galicia.

Como resultado da consulta, foron remitidos ó equipo investigador varios arquivos con formato excel coas bases de datos oficiais do Rexistro onde consta, a día 21 de xullo do 2016, a información estruturada en función dos seguintes campos:

- **Área.** Denominación das grandes familias de actividades incluídas dentro do RUEPSS atendendo ós beneficiarios finais ou ós contidos das actividades desenvolvidas. Figuran as categorías de (I) familia, (II) comunidade, (III) discapacidade, (IV) igualdade, (V) inclusión, (VI) infancia, e (VI) maiores.
- **RUEPSS.** Código interno do Rexistro individual para cada un dos centros integrados na base de datos.
- **Entidade.** Denominación oficial do titular do centro.
- **Centro.** Denominación oficial do centro.
- **Iniciativa.** Titularidade do centro. Dentro deste campo obsérvanse as seguintes categorías:
    - **Iniciativa privada con ánimo de lucro.**
        - Empresario individual.
        - Sociedade.
    - **Iniciativa pública.**
        - Administración autonómica.
        - Administración estatal.
        - Administración local.
        - Administración provincial.
        - Administración institucional.
        - Entidade instrumental.
    - **Iniciativa social.**
        - Administración estatal.
        - Asociación.
        - Empresario individual.
        - Entidade relixiosa.

[233] https://politicasocial.xunta.gal/XiacWeb/

[234] Solicitude realizada mediante correo electrónico o martes 19 de xullo do 2016 e respondida polo mesmo medio o día 21 de xullo do 2016.

  - Federación / confederación.
  - Fundación.
  - Sociedade cooperativa de iniciativa social.
- **Tipo de centro.** Campo que engloba a totalidade das modalidades dos centros incluídos no Rexistro. Figuran os seguintes vinte e oito (28) tipos: (I) Albergue, (II) Apartamento tutelado, (III) casa de acollida, (IV) centro de acollida básica, (V) centro de acollida – apoio social a procesos terapéuticos, (VI) centro de acollida – transición á vida autónoma, (VII) centro de atención social continuada, (VIIII) centro de día, (IX) centro de día – alzheimer, (X) centro ocupacional, (XI) centro social, (XII) comedor social, (XIII) escola infantil, (XIV) espazo infantil, (XV) fogar residencial, (XVI) fogares e clubes, (XVII) gran centro residencial, (XVIII) ludoteca, (XIX) minirresidencia, (XX) punto de atención á infancia – PAI, (XXI) punto de encontro familiar, (XXII) residencia discapacidade adultos con atención diúrna, (XXIII) residencia discapacitados gravemente afectados con atención diúrna, (XXIV) residencia, (XXV) residencia de discapacitados adultos, (XXVI) residencia de discapacitados gravemente afectados, (XXVII) vivenda comunitaria, e (XXVIII) vivenda / piso tutelado.
- **Prazas financiadas e prazas autorizadas.** O Rexistro inclúe información sobre o número de prazas totais (prazas autorizadas) que ofertan os diferentes tipos de centros e, dentro destas, o número de prazas que son financiadas polas administracións públicas (prazas financiadas). Esta diferenza aplica para aqueles centros que non son de titularidade pública.
- **Datos relativos á localización.** O Rexistro inclúe os datos de localización do centro tales como o Código Postal, o Concello, a provincia e incluso a referencia á latitude e lonxitude para proceder á xeolocalización.
- **Data de autorización.** Data na que foi autorizada a entrada en funcionamento do centro e que comprende dende rexistros dende o ano 1970 ata o 11 de xullo do 2016.

Unha vez analizada a estrutura interna da base de datos oficial do Rexistro, e de cara a focalizar a súa explotación en función da política pública de benestar, considérase preciso centrar os traballos nos seguintes grandes servizos que son a base da actuación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar:

- **Servizos de atención á primeira infancia.** Estudaranse os tipos de centros englobados dentro das categorías de (I) escolas infantís, (II) espazo infantil, (III) ludoteca e (IV) punto de atención á infancia – PAI.
- **Servizos de atención ás persoas maiores.** A complexidade terminolóxica dos diferentes centros e equipamentos relacionados coa atención ás persoas maiores será tratada en posteriores apartados da investigación atendendo á definición, aproximación e acoutamento realizada pola Área de Benestar do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar en diferentes documentos técnicos[235]. Con todo, e tendo en conta estas prioridades terminolóxicas, os centros a estudar inclúense dentro das seguintes categorías presentes nos datos do Rexistro: (I) Apartamento tutelado, (II) centro de día, (III) centro de día – alzheimer, (IV) fogar residencial, (V) gran centro residencia, (VI) minirresidencia, (VII) residencia, e (VIII) vivenda comunitaria.

[235] Os centros de día en Galicia, un apoio ás persoas maiores con dependencia. Documento técnico. (2008) Área de Benestar. Departamento de Xerontoloxía. Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.

Así, en base ó acoutamento realizado, procederase á análise das bases de datos oficiais atendendo á evolución dos servizos e, como se comenta con anterioridade, esta evolución complementarase en Anexo I co estudo da situación actual dos servizos de referencia, é dicir, os datos relativos á situación dos servizos na data na que foron remitidos os arquivos a explotar (21 de xullo do 2016). Finalmente, é preciso indicar que a explotación dos datos atendendo á súa evolución temporal realizarase tendo en conta o campo "*data de autorización"* presente na base de datos[236].

Ademais, os datos serán completados, cando así sexa posible, con outras fontes oficiais tales como as memorias do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar ou documentos procedentes de procesos de planificación estratéxica sectorial, o que achegará un maior grao de riqueza ó estudo cuantitativo.

5.5.1 A evolución dos servizos de atención á primeira infancia en Galicia ata o 2016.

Neste apartado amosarase a evolución dos servizos de atención á primeira infancia en Galicia ata a actualidade, centrando a atención nos dous tipos de centros máis salientables, as Escolas Infantís e os PAI, e na súa titularidade. Neste último aspecto, diferenciarase sobre todo entre as diferentes evolucións das titularidades públicas, así como da titularidade non pública en xeral, de tal xeito que se chegue ó mapa da prestación actual de servizos. Ademais terase en conta a presenza de transferencias directas ó usuarios como parte da política pública, de tal xeito que estas transferencias directas sexan utilizadas polos usuarios para acceder ós devanditos servizos no mercado privado.

Nesta análise terase como elemento básico o campo presente no RUEPSS "*data de autorización"*, que é a data oficial de apertura para a prestación de servizos do centro. É preciso ter en conta que no caso das titularidades públicas englobadas na administración local e administración autonómica existen vencellos de traspaso coas titularidades iniciativa pública – administración institucional (Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar) e iniciativa pública – entidade instrumental (Axencia Galega de Servizos Sociais), polo que é preciso asumir que a actividade destas dúas institucións comeza no 2006 e 2015 respectivamente.

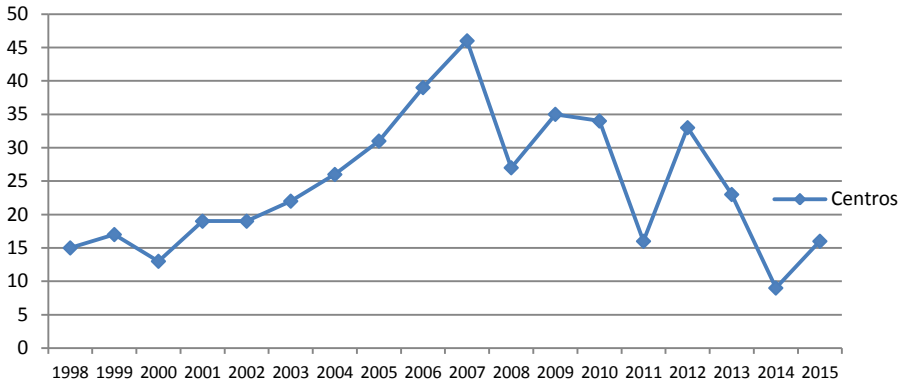
Outro elemento a ter en conta é que o RUEPSS utiliza os anos 1996 e 1997 a xeito de inventario inicial de centros xa operativos. É dicir, nos anos referidos non se produce efectivamente unha apertura de máis de seis mil prazas en escolas infantís e PAI, senón que a Xunta de Galicia procede á recompilación dos datos iniciais e, a partir dese ano, contabiliza de xeito real os datos referidos ó período temporal ó que se faga referencia.

[236] É preciso indicar que para a axeitada explotación das bases de datos oficiais acométense tarefas de verificación da coherencia interna das mesmas. Estas tarefas permiten afondar en procesos de traspaso de titularidades de centros entre diferentes prestadores, proceso este que non comporta a creación de novas prazas nos servizos, pero que é preciso identificar para aclarar a trazabilidade do devandito servizo e, polo tanto, non caer en confusión.

Finalmente, asúmese que os datos amosados son os de centros e prazas que entraron en funcionamento no ano indicado, e que na actualidade seguen a prestar servizo, polo que o número de prazas creadas en cada ano e ofertadas (sobre todo pola titularidade privada) pode ser maior ó dato amosado, xa que este se refire a aqueles centros activos en todo o período.

A continuación amósase a evolución temporal da apertura de centros e prazas en Escolas Infantís e PAI dende que o RUEPSS recolle a data de autorización (febreiro do 1996), ata a actualidade[237], de xeito independente á titularidade dos mesmos.

Gráfico 1: Evolución da creación de Centros (Escolas Infantís e PAI). Galicia, 1998 - 2015.



Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS.

A gráfica amosa a evolución da creación de centros (Escolas Infantís e PAI) dende o ano 1998 ó 2015 xa que como foi comentado, os datos dos anos 1996 e 1997 corresponden ó inventario inicial de centros feito polo RUEPSS, en tanto que os datos do 2016 teñen como data final a de xullo do 2016, polo que non contemplan unha anualidade completa.

Os datos amosados corresponden coa seguinte táboa.

Táboa 23: Evolución da creación anual de centros e prazas (Escolas Infantís e PAI). Galicia. 1996 - 2016.

Ano	Centros	Prazas
1996	31	2.648
1997	82	4.012
1998	15	971
1999	17	810

[237] Lémbrese que os datos oficiais do RUEPSS teñen data de 21 de xullo do 2016, polo que o dato deste último ano amósase a título indicativo, polo que non serán tidos en conta á hora de construír gráficas de evolución.

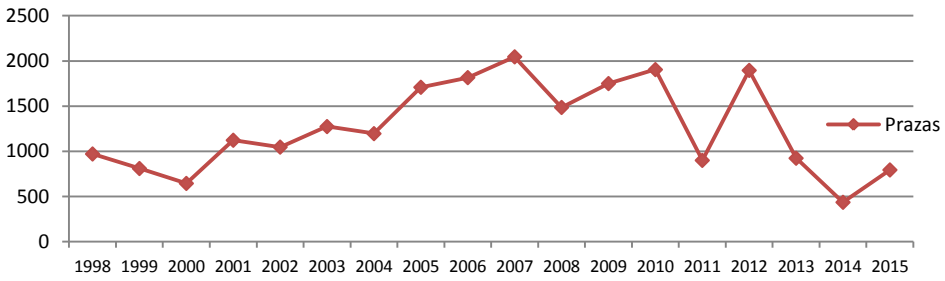
Ano	Centros	Prazas
2000	13	645
2001	19	1.123
2002	19	1.047
2003	22	1.274
2004	26	1.196
2005	31	1.709
2006	39	1.816
2007	46	2.046
2008	27	1.486
2009	35	1.750
2010	34	1.905
2011	16	900
2012	33	1.896
2013	23	924
2014	9	436
2015	16	794
2016	4	228
TOTAL	**557**	**29.616**

Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS.

Como se pode observar, a gráfica e a táboa de orixe amosan unha evolución crecente e constante no número de centros abertos entre os anos 2001 – 2007, onde se pasa dun chan de apertura de centros no 2000 de 13 centros, a un teito no ano 2007 de 46 centros abertos. A partir deste intre, a evolución amosa irregularidade con tendencia decrecente no número de aperturas xa que, se ben nos anos 2009, 2010 e 2012 se achegan datos importantes con 35, 34 e 33 centros abertos respectivamente, tamén se pode indicar que o ano 2011 presenta un mínimo de apertura de centros (16) dende o ano 2000, en tanto que a serie histórica toca chan no ano 2014 onde se produciron un total de 9 aperturas.

A evolución na apertura de centros é, como se pode observar na táboa e se visualiza na seguinte gráfica, parella á evolución da oferta de prazas.

Gráfico 2: Evolución da creación anual de prazas (Escolas Infantís e PAI). Galicia, 1998 - 2015.

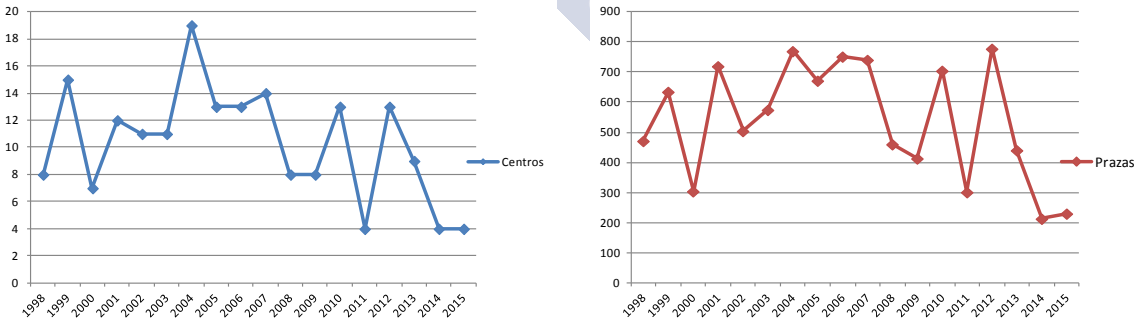


Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS.

Así, o número de prazas creadas amosa unha tendencia ó crecemento entre os anos 2000 e 2007 para, posteriormente, entrar nunha fase irregular pero con tendencia ó decrecemento. Esta irregularidade fai que, en tanto nos anos 2010 e 2012 se amosen cifras de 1.905 e 1.896 prazas abertas semellantes ó teito acadado no 2007 de 2.046, no ano 2011 se produza a menor apertura de prazas dende o 2001 (póñense en funcionamento 900 prazas). Con todo, a cifra do 2011 é superior á do 2014, no que a serie histórica toca chan, amosando a apertura unicamente de 436 prazas.

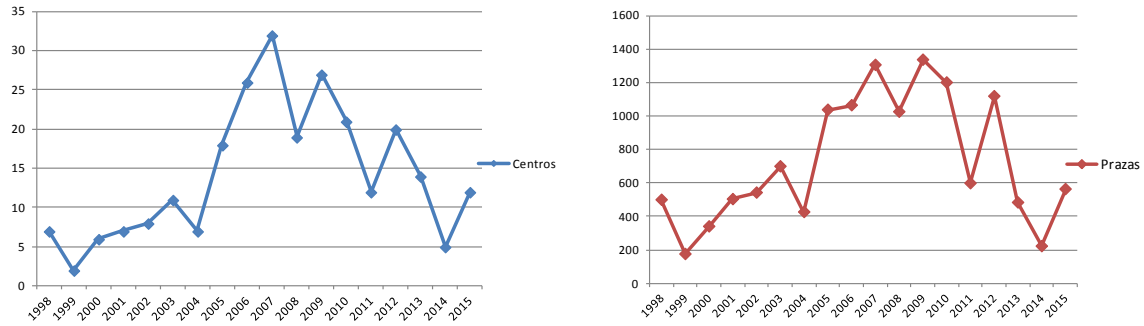
A continuación amósase en formato gráfica a comparativa entre a evolución da creación de centros e prazas en función da titularidade (pública e non pública) das mesmas entre os anos 1998 e 2015.

Gráfico 3: Comparación entre a evolución da creación anual de centros e prazas de titularidade privada. Galicia, 1998 - 2015



Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS.

Gráfico 4: Comparación entre a evolución da creación anual de centros e prazas de titularidade pública. Galicia, 1998 - 2015.



Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS.

Como se pode comprobar da comparación gráfica das evolucións da creación de centros e prazas das titularidades non pública e pública, é posible observar tendencias diferentes, se ben ámbalas dúas titularidades amosan un retraemento significativo nos últimos anos da serie.

A creación de centros privados toca teito no ano 2004, en tanto que amosa os seus peores datos para os anos 2014 e 2015. Este feito non se correlaciona directamente coa oferta de novas prazas, xa que é posible observar como anos con menores aperturas de centros amosan cifras semellantes en canto á nova oferta de prazas como é o caso, por exemplo, do 2012 que presentando unha apertura de seis centros menos có ano 2004, presenta a apertura de oito prazas máis sendo o teito da serie histórica. Con todo, a evolución dos últimos anos marca os mínimos na creación de centros (4 centros nos anos 2013 e 2014) e de prazas (213 e 230 respectivamente).

Con respecto á titularidade pública, é posible observar como entre os anos 2005 e 2010 se dá unha importante expansión na creación de centros e de prazas, pasando de sete centros abertos no 2004 a un teito de trinta e dous no 2007 e vinte e un no 2010 para, a partir deste ano e coa excepción dos vinte centros abertos no 2012, amosar unha tendencia á baixa ata a actualidade cunha certa recuperación no 2015.

Esta evolución dos centros é parella á das prazas postas en servizo, observando o teito anual no ano 2009 con 1.337 prazas, se ben nos anos 2005 – 2010 sempre se supera a cifra de mil prazas públicas autorizadas. Esta evolución positiva racha no 2011 para recuperase no 2012 con 1.119 prazas, e volver caer ata a actualidade, cunha certa recuperación no 2015.

Os datos amosados corresponden coa seguinte táboa.

Táboa 24: Evolución comparativa do número de centros e prazas creadas (Escolas Infantís e PAI) por titularidade. Galicia. 1996 - 2016.

Ano	Titularidade non pública		Titularidade pública	
	Centros	Prazas	Centros	Prazas
1996	7	462	24	2.186
1997	71	3.422	11	590
1998	8	471	7	500
1999	15	634	2	176
2000	7	304	6	341
2001	12	719	7	504
2002	11	504	8	543
2003	11	574	11	700
2004	19	769	7	427
2005	13	671	18	1.038
2006	13	751	26	1.065
2007	14	740	32	1.306
2008	8	460	19	1.026
2009	8	413	27	1.337
2010	13	704	21	1.201
2011	4	301	12	599
2012	13	777	20	1.119
2013	9	440	14	484
2014	4	213	5	223
2015	4	230	12	564
2016	2	148	2	80
Total por titularidade	**266**	**13.707**	**291**	**16.009**
Total Escolas e PAI	**557 centros**		**29.716 prazas**	

Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS.

En termos xerais pódese indicar que se produce unha expansión no número de centros e prazas de atención á primeira infancia en Galicia no período analizado, se ben a titularidade privada lidera esta expansión en termos xerais no período previo ó 2005, en tanto que a partir deste ano o liderado é de carácter público incluso nos últimos anos onde se observa unha salientable na apertura de centros e prazas. Neste aspecto, salienta o período 2005 – 2010 onde en termos comparativos, a titularidade privada achega un total de 3.739 novas prazas ofertadas, en tanto que a titularidade pública achega 6.973 novas prazas, o que reflicte o esforzo da política pública de benestar levada a cabo polas diferentes administracións competentes na materia.

Finalmente, é preciso analizar máis fondamente a expansión dos centros e prazas públicos en función da administración titular da xestión dos mesmos. Con todo, antes de proceder a fondar nas cuantificacións relacionadas con cada un dos titulares públicos dos servizos, é preciso acoutar a clasificación presente nas fontes públicas coa finalidade de clarificar a análise.

Dentro da titularidade publica no RUEPSS é posible atopar á (I) administración local, é dicir, os concellos que son titulares de escolas infantís; (II) á administración autonómica, denominación que abarca exclusivamente ás escolas infantís pertencentes ó Servizo Galego de Saúde que prestan servizo no Hospital Lucus Augusti, no Hospital Universitario de Santiago de Compostela, no Hospital do Barbanza e no Hospital do Salnés; (III) á administración estatal, da cal depende a escola infantil da Delegación Provincial de Economía e Facenda da Coruña; (IV) á administración institucional, que engloba ás Universidades (concretamente as Universidades de Vigo e da Coruña que xestionan cadansúa escola infantil) e ó Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar; (V) á administración provincial, recollendo esta categoría a escola infantil dependente da Deputación de Pontevedra; e (VI) á entidade instrumental, concepto que engloba as escolas infantís xestionadas pola Axencia Galega de Servizos Sociais.

Táboa 25: Comparativa da evolución dos centros e prazas das titularidades públicas. Galicia. 1996 - 2016.

Ano	Autonómica		Estatal		Institucional		Local		Provincial		Instrumental	
	Centros	Prazas	Centros	Prazas	Centros	Prazas	Centros	Prazas	Centros	Prazas	Centros	Prazas
1996	-	-	-	-	-	-	2	218	-	-	22	1.968
1997	-	-	-	-	3	150	6	338	-	-	2	102
1998	-	-	-	-	1	117	6	383	-	-	-	-
1999	-	-	-	-	1	61	1	115	-	-	-	-
2000	-	-	1	43	1	41	4	257	-	-	-	-
2001	-	-	-	-	2	122	5	382	-	-	-	-
2002	-	-	-	-	-	-	8	543	-	-	-	-
2003	-	-	-	-	6	352	5	348	-	-	-	-

Ano	Autonómica		Estatal		Institucional		Local		Provincial		Instrumental	
	Centros	Prazas	Centros	Prazas	Centros	Prazas	Centros	Prazas	Centros	Prazas	Centros	Prazas
2004	-	-	-	-	1	61	6	366	-	-	-	-
2005	2	60	-	-	2	95	14	883	-	-	-	-
2006	1	54	-	-	7	305	17	665	-	-	1	41
2007	-	-	-	-	15	644	17	662	-	-	-	-
2008	-	-	-	-	17	911	1	20	1	95	-	-
2009	-	-	-	-	20	1.014	7	323	-	-	-	-
2010	-	-	-	-	17	1.043	3	122	-	-	1	36
2011	-	-	-	-	6	401	6	198	-	-	-	-
2012	1	41	-	-	14	697	4	279	-	-	1	102
2013	-	-	-	-	6	269	8	215	-	-	-	-
2014	-	-	-	-	2	151	3	72	-	-	-	
2015	-	-	-	-	9	424	3	140	-	-	-	-
2016	-	-	-	-	-	-	2	80	-	-	-	-
Tot.	**4**	**155**	**1**	**43**	**130**	**6.858**	**128**	**6.609**	**1**	**95**	**27**	**2.249**

Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS.

A táboa amosa que, a pesar da existencia de seis prestadores públicos de servizos de atención á primeira infancia en Galicia, a importancia cuantitativa recae basicamente nos Entes locais, na administración institucional e na entidade instrumental, aínda que esta última supón o 14% do total, en tanto que os Entes locais asumen o 41% e a administración institucional o 42,8%.

Comezando a análise pola entidade instrumental, comentar que esta asume no 2015 as Escolas Infantís titularidade da Xunta de Galicia, de tal xeito que as datas amosadas na táboa correspóndense coas datas de apertura dos centros no seu titular anterior (neste caso, a Xunta de Galicia), sendo agora titularidade da Axencia Galega de Servizos Sociais, e quedando relegada a titularidade autonómica, como xa se indicou, ás Escolas Infantís pertencentes ó Servizo Galego de Saúde.

Con respecto ós Entes locais, é preciso indicar que ata a chegada do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, era a administración que lideraba a prestación de servizos de educación infantil en Galicia, observando unha evolución constante no seu crecemento ata o ano 2005, no que se produce un salto cuantitativo salientable que dá pé a tres anualidades (2005 – 2007) onde se abren 48 centros e 2.210 prazas. A partir desta etapa de expansión, o

número de aperturas de centros titularidade dos Entes locais redúcese considerablemente, a excepción dos anos 2009 e 2013 no que se produce a apertura de 7 e 8 centros con 323 e 215 prazas respectivamente.

O caso da administración instrumental é máis complexo, xa que está conformado polos centros titularidade das Universidades de Vigo e A Coruña (2 Escolas Infantís con 102 prazas) e polos centros xestionados polo Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar. Con todo, o feito de que os centros sexan xestionados polo Consorcio non quere dicir que a súa construción correspondera ó ente xa que, como se ten comentado ó longo da investigación, este é creado no ano 2006, polo que os centros abertos antes deste ano corresponden a centros de titularidade municipal que son traspasados para a xestión consorciada en función dos convenios de adhesión asinados polos Concellos correspondentes.

A continuación amósase a situación actual da oferta pública de Escolas Infantís na actualidade en Galicia atendendo á súa distribución territorial.

Táboa 26: Administracións titulares das Escolas Infantís públicas e prazas. Galicia e provincias. Xullo 2016.

Administración titular	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra		Galicia	
	EE.II	Prz.	EE.II	Prz.	EE.II	Prz.	EE.II	Prz.	EE.II	Prz.
Administración Autonómica - SERGAS	2	89	1	41	0	0	1	25	4	155
Administración Estatal	1	43	0	0	0	0	0	0	1	43
Administración Institucional	50	3.051	8	435	12	610	41	2.387	111	6.483
Universidades	1	61	0	0	1	41	0	0	2	102
Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar	49	2.990	8	435	11	569	41	2.387	109	6.381
Administración Local	46	3.255	16	741	6	323	25	1.598	93	5.917
Administración Provincial	0	0	0	0	0	0	1	95	1	95
Entidade Instrumental - Axencia Galega de Servizos Sociais	8	676	5	413	3	270	11	890	27	2.249
Total	**107**	**7.114**	**30**	**1.630**	**21**	**1.203**	**79**	**4.995**	**237**	**14.942**

Fonte: Elaboración propia a partir de RUEPSS.

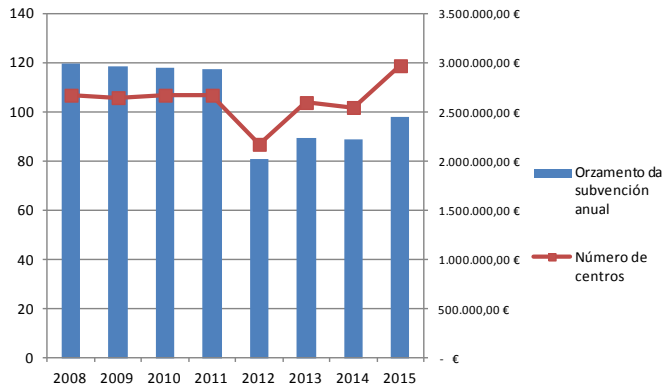
Como se pode observar na táboa, as escolas de titularidade pública pertencen maioritariamente a dúas administracións. Por unha banda, dentro da Administración institucional, atópase o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar que na data de referencia xestionaba un total de 109 Escolas Infantís e 6.381 prazas, é dicir, o 45% dos centros e o 42% da oferta pública de prazas de escolas infantís existente en Galicia. E por outra banda, atópase a administración local, é dicir, os concellos, que xestionaban 93 escolas e

5.917 prazas, o que supón o 39% da oferta pública total, de tal xeito que entre os concellos e o Consorcio xestiónanse máis do 85% das escolas infantís públicas que ofrecen servizo na actualidade.

Deste xeito, o Consorcio asume a partir do ano 2006 ata a actualidade o liderado público na creación e xestión de centros e prazas, sumando un total de 128 centros (Escolas + PAI) e 6.756 prazas, en tanto que os Entes locais xestionan tamén 128 centros (Escolas + PAI) e 6.609 prazas.

Neste sentido, é preciso indicar que a Xunta de Galicia tamén apoia ós centros xestionados polos Entes Locais mediante convocatorias de liñas de apoio anuais para a creación e xestión dos mesmos, financiamento que dende o ano 2008 ata o 2015 se pode observar na seguinte gráfica que vencella a evolución do orzamento co número de centros co-financiados con fondos autonómicos.

Gráfico 5: Evolución do orzamento autonómico en subvencións a centros municipais de atención á infancia (Escolas e PAI). Galicia, 2008 - 2015.

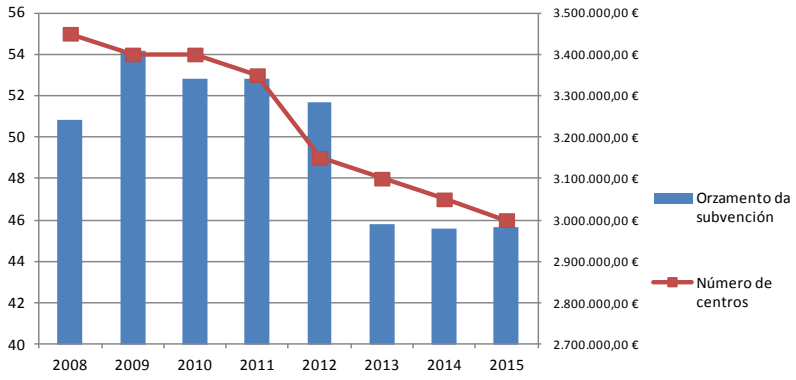


Fonte: Elaboración propia a partir das Memorias da Consellería de Traballo e Benestar e Consellería de Política Social.

Na gráfica é posible observar a evolución comparada dos centros co-financiados con fondos autonómicos, así como os volumes conxuntos das liñas de subvención anuais para PAI e Escolas Infantís en concepto de mantemento. Así, o número de centros co-financiados mantense no período analizando entre os 107 do 2008 e os 102 do 2014, coas excepcións dos anos 2012 con 87 centros co-financiados e do 2015 onde se eleva a cifra ós 119; en tanto que os volumes orzamentarios parten dun máximo de 2,9 millóns no 2008 para tocar fondo no 2010 con 2,017 e recuperarse ata os 2,45 do 2015.

O apoio autonómico tamén é posible observalo con respecto á oferta de centros de atención á primeira infancia dependentes de entidades da iniciativa social, que contan coa súa propia liña de apoio anual. Neste caso, tal e como se pode observar na gráfica seguinte, o número de centros co-financiados con recursos autonómicos é inferior ós de titularidade municipal, aínda que os volumes orzamentarios son superiores.

Gráfico 6: Evolución do orzamento autonómico en subvencións a centros de atención á infancia dependentes da iniciativa social (Escolas e PAI). Galicia, 2008 - 2015.

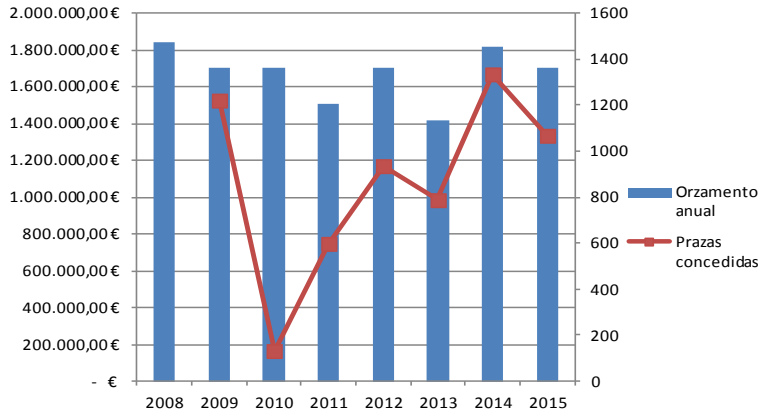


Fonte: Elaboración propia a partir das Memorias da Consellería de Traballo e Benestar e Consellería de Política Social.

Así, en tanto o número de centros de iniciativa social co-financiados por fondos autonómicos diminuíron no período 2008 – 2015 no que se parte de 55 centros co-financiados ata os 46 do 2015, o volume de recursos destinados increméntase no 2009 con respecto ó ano inicial, evolucionando entre os 3,4 e os 3,2 millóns entre o 2009 – 2012, para caer por baixo dos 3 millóns no período 2013 – 2015.

Finalmente, é preciso ter en conta a existencia do **Cheque Infantil**, entendido como unha transferencia directa de axuda complementaria ás familias de nenos entre 0-3 anos que non obtiveron praza nas escolas infantís públicas ou que residen en localidades onde non exista oferta pública ou co-financiada con fondos públicos. A gráfica seguinte dá conta dos orzamentos do programa e os seus usuarios.

Gráfico 7: Evolución do orzamento do Cheque Infantil e prazas concedidas. Galicia, 2008 - 2015.



Fonte: Elaboración propia a partir das Memorias da Consellería de Traballo e Benestar e Consellería de Política Social.

Como se pode observar, os datos oficiais amosan certas inconsistencias relativas ó número de prazas de Cheque Infantil concedidas (no 2008 non existen estes datos), en tanto

que en función das anualidades que se analicen, xorden determinados datos como pode ser o relativo á cantidade de axudas ofertadas, que non teñen continuidade no tempo. Con todo, é posible observar que os orzamentos do programa roldan entre os 1,8 millóns do 2008 como teito e os 1,4 como chan para o ano 2013, en tanto que no 2015 o orzamento a disposición do programa ascende ós 1,7 millóns de euros. No relativo ás prazas concedidas, é preciso salientar a súa variación interanual, xa que se parte dunhas cifras de 1.221 prazas concedidas no 2009 para baixar no 2010 ás 132, e recuperarse paulatinamente ata as 1.335 no 2014 para quedar no 2015 nas 1.068 prazas de cheque infantil concedidas.

No ano 2016 este Cheque é substituído por un dobre programa de transferencia directa ó usuario. Trátase, por unha banda, do Bono Concilia, que está dotado cun orzamento de 3.489.200€ para 2.599 bonos e que ten un deseño semellante ó Cheque Infantil. Por outra banda atópase o Bono Coidado, programa para familias con necesidades puntuais de conciliación cuxa renda non supere os 45.000€ anuais, e que se atopa orzamentado con 750.000€ para o 2016 e a estimación de 2.250.000€ para o 2017.

Finalmente é preciso indicar que no ano 2015 a Consellería de Traballo e Benestar pon en funcionamento un programa de concerto de prazas destinadas ás persoas que solicitaran prazas nas escolas infantís da rede autonómica que quedaran en lista de espera e que residan nas sete grandes cidades ou nos concellos das áreas de influencia. Así, a Consellería promove que os servizos sexan prestados por unha Escola privada adxudicataria do concerto de prazas que, para o 2015, se estipulou en 431 prazas en 24 Escolas.

Os datos amosados configuran unha rede pública de centros de atención á primeira infancia centrada no Consorcio e nos Entes locais en expansión, se ben o ritmo do incremento é considerablemente superior no período 2006 – 2010, anos nos que o liderado da política pasa dos Entes locais ó recentemente creado Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar que incrementa a súa rede a partir do investimento propio e da transferencia de centros anteriormente xestionados polos Entes locais, que ven ó ente como unha ferramenta útil para garantir a sustentabilidade e a continuidade do servizo.

Este incremento da oferta pública procedente do Consorcio, se ben con ritmos variables atendendo ó descrito, non obsta para que os fondos autonómicos apoien ós centros de carácter municipal e ós de carácter social mediante as convocatorias de liñas de subvención anuais, en tanto que tamén se presenta o Cheque Infantil como recurso autonómico para aquelas familias que queden sen praza nos centros públicos ou co-financiados, ou que residan en localidades sen oferta pública. Con todo, tanto a expansión da oferta pública do Consorcio como os fondos adicados ó co-financiamento ou ó Cheque Infantil sofren recortes ó longo das VIII e IX lexislaturas, polo que a política expansiva remata, con carácter xeral, a partir do 2009.

Ademais, é preciso comentar que o mix dos servizos de atención á primeira infancia, aínda que se atopa centrado na prestación directa de servizos pola rede do Consorcio e pola rede municipal apoiada financeiramente pola Xunta de Galicia, se está a diversificar ó longo dos últimos anos a través de mecanismos de transferencia directa de rendas ás familias a través dos cheques usuario, se ben con carácter subsidiario con respecto á rede pública aínda

que cunha intensidade económica crecente[238]. Esta diversificación tamén incide nos programas creados no 2016 como poden ser os das Casas Niño ou os da creación de Escolas en Polígonos Industriais e que non contan cunha traxectoria que os faga comparables ós analizados neste apartado.

De tódolos xeitos, a evolución das diferentes ferramentas ó longo do período analizado leva a identificar un comportamento incremental relativo á creación de servizos de titularidade pública, en tanto que se ben as axudas para o mantemento dos centros de titularidade social son decrecentes, estas vense complementadas por programas de apoio á creación de centros de titularidade privada de carácter focalizado (Casas Niño ou Escolas en Polígonos) e incluso vencellados coa creación de emprego, emerxendo de xeito definitivo a modalidade de transferencia de renda ó usuario aínda que non para a introdución de competencia con respecto á titularidade pública, senón como complemento á rede pública e limitando así a necesidade da expansión da mesma.

5.5.2 A evolución dos servizos de atención ás persoas maiores en Galicia ata o 2016.

Seguindo o esquema utilizado para o estudo da evolución dos centros de atención á primeira infancia e das prazas ofertadas, a continuación amósase esta evolución para os centros de atención ás persoas maiores.

Ademais, estudarase a evolución da creación de centros e prazas atendendo ás diferentes titularidades de tal xeito que se poida observar como se constrúen as redes de carácter público e non público no territorio. Neste sentido, farase especial fincapé no estudo das redes de servizos de atención ás persoas maiores de proximidade, se ben serán contabilizados tódolos centros e tódalas prazas presentes no RUEPSS. Con todo, no Anexo I amósase a situación actual dos centros e das prazas, así como a súa distribución territorial e as definicións dos servizos realizadas dende o Consorcio.

A continuación amósase a evolución temporal da apertura de centros e prazas dos diferentes servizos dende que o RUEPSS recolle a data de autorización, que neste caso corresponde ó 1970, ata a actualidade (xullo do 2016).

Táboa 27: Evolución da creación de Centros e prazas nos servizos de atención ás persoas maiores. Galicia. 1970 - 2016.

Ano	Centros	Prazas
1970	1	130
1977	2	275
1980	2	202

[238] O programa do Cheque Infantil situábase ó redor dos 1.7 millóns no 2015, e é substituído polo Bono Concilia no 2016 cun orzamento inicial de 3.489.200€ para 2.599 bonos. No 2016 tamén se pon en funcionamento o Bono Coidado cun orzamento de 750.000€ para 2016 e 2.250.000€ para o 2017.

Ano	Centros	Prazas
1981	2	238
1984	1	284
1986	2	88
1987	1	26
1988	1	306
1989	1	24
1991	3	156
1993	3	320
1994	3	263
1996	7	357
1997	17	1.287
1998	24	1.600
1999	21	1.379
2000	22	1.209
2001	21	1.024
2002	18	989
2003	24	1.220
2004	33	1.861
2005	35	2.101
2006	39	1.653
2007	35	1.975
2008	55	1.845
2009	60	2.195
2010	43	2.160
2011	29	1.137
2012	38	1.366
2013	19	652

Ano	Centros	Prazas
2014	27	1.342
2015	22	777
2016	5	157
Total	**614**	**30.931**

Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS.

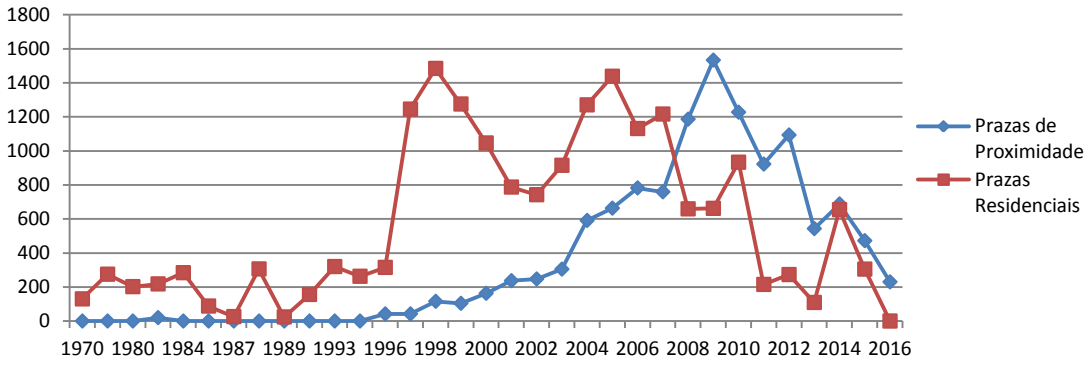
A táboa exposta amosa que, se ben a creación de centros e prazas para a atención das persoas maiores se atopa presente dende os anos setenta, este incremento na dotación convértese nun elemento habitual dende o ano 1997 ata a actualidade, período no que con determinadas excepcións, non se baixa dunha cifra anual de máis de mil prazas creadas.

Esta evolución medra en intensidade entre os anos 2004 – 2010, nos que a creación de prazas anuais rolda as dúas mil, iniciando dende o ano 2011 unha tendencia á baixa sostida ata a actualidade, se ben con certos saltos como os acontecidos nos anos 2012 e 2014 cunha creación de 1.366 prazas e 1.342 prazas respectivamente.

Con todo, este é un primeiro achegamento ó desenvolvemento temporal da oferta de centros e prazas presente en Galicia, sendo preciso realizar este achegamento en función do tipo de prazas, o que comporta analizar o número de prazas creadas nos diferentes tipos de centros presentes no RUEPSS, que son os (I) apartamentos tutelados, (II) nos centros de día, (III) nos centros de día –alzheimer, (IV) os fogares residenciais, (V) os grandes centros residenciais, (VI) as minirresidencias, (VII) as residencias, e (VIII) as vivendas comunitarias. Co obxectivo de amosar información visualmente relevante, procédese a agrupar estas categorías de servizos en función do seu carácter de proximidade ou residencial, así enténdense como prazas de proximidade aquelas achegadas polos (I) apartamentos tutelados, (II) centros de día, (III) centros de día – alzheimer, e (IV) vivendas comunitarias; en tanto que se entenden por prazas de carácter residencial aquelas achegadas polos (I) fogares residenciais, (II) grandes centros residenciais, (III) minirresidencias e (IV) residencias.

Así, a continuación, amósase gráfica na que se pode observar a evolución da creación de prazas residenciais e de proximidade no período comprendido entre o 1970 e o 2016, que é o que abarca o RUEPSS, asumindo que a oferta total actual en Galicia ascende a 30.931 prazas, das cales 18.966 son de carácter residencial (o 61%) e 11.965 son de proximidade, o que supón o 38,6% da oferta actual.

Gráfico 8: Evolución das prazas para a atención ás persoas maiores de proximidade e residenciais. Galicia, 1970 - 2016.



Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS.

Como se pode observar, se ben é posible observar certa creación de prazas (de carácter residencial, basicamente) ata mediados dos anos noventa, é a partir desta época na que se dá un salto cuantitativo salientable con respecto á creación de prazas residenciais, superando as mil prazas residencias creadas anualmente en termos xerais na década 1997 – 2007, coas excepcións dos anos 2001, 2002, 2003 nos que se crean 787, 742 e 915 prazas respectivamente.

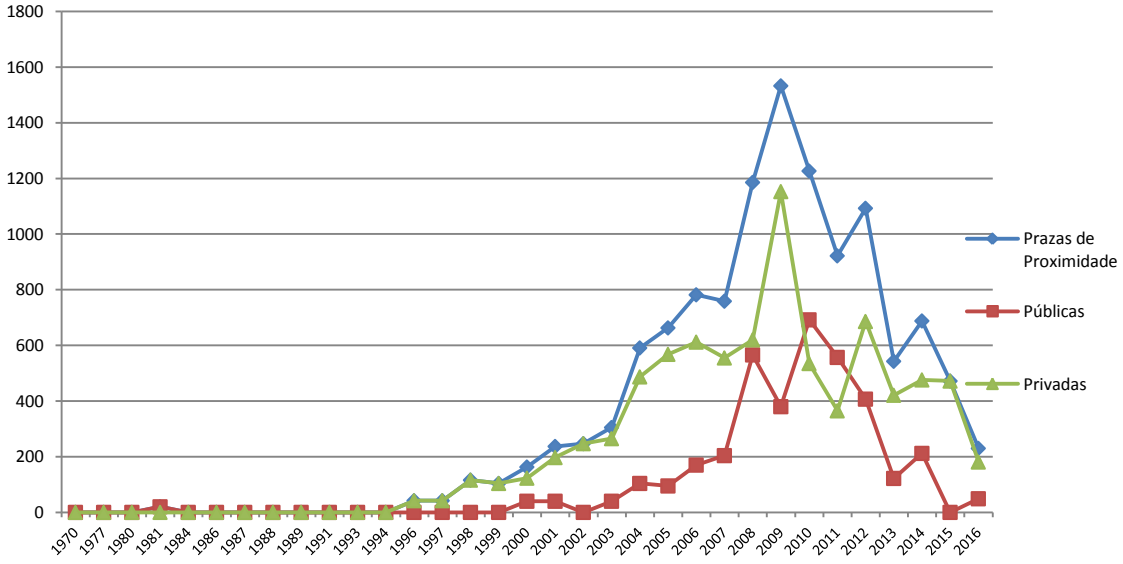
Esta expansión vese freada a partir do ano 2008, intre no que se baixa das mil prazas anuais para tocar chan nos anos 2011 e 2013 cunha creación de 215 e 109 prazas respectivamente.

Con respecto ás prazas de proximidade, a súa creación pode ser considerada como residual ata o ano 2004 no que se acadan as 591 prazas creadas. Con todo, sempre mantiveron unha evolución positiva ata que se dá un salientable salto cuantitativo entre os anos 2003 e 2004, nos que se pasa de 305 prazas creadas a 591 respectivamente. A partir do 2005 a súa presenza e o seu incremento deixa de ser limitado, sobre todo no período 2006 – 2012 no que se acada unha cifra de 8.165 prazas, superando amplamente a creación de prazas residenciais e achegando equilibrio á oferta global. Con todo, esta evolución fréase dende o ano 2010, se ben de xeito paulatino nun inicio, ata se acelerar a partir do 2012 para tocar chan no ano 2015 cunha creación de 472 prazas.

Con respecto á evolución da creación de prazas en función do tipo (proximidade ou residenciais) e da titularidade (públicas e non públicas), é preciso comezar salientando que o peso do sector público sobre a oferta en Galicia na actualidade supón que, sobre as prazas de proximidade, son de titularidade pública o 30,1% das 11.965 prazas, en tanto que sobre nas prazas residenciais son de titularidade pública o 21,6% das 18.966 existentes. Así, na actualidade a rede pública actúa a xeito de apoio ou complemento da rede non pública.

Con todo, é posible realizar un achegamento máis fondo á evolución da creación de prazas de proximidade e residenciais por parte do sector público en comparación coa creación do sector privado. A continuación amósase a gráfica coa evolución comparada de ámbalas titularidades para as prazas de proximidade.

Gráfico 9: Evolución da creación de prazas de proximidade por titularidades. Galicia, 1980 - 2016.



Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS.

Como se observaba na última gráfica amosada, a creación de prazas de proximidade xorde de xeito estruturado a partir do último terzo dos noventa, sendo esta creación protagonizada polo sector privado de xeito maioritario, de tal xeito que non é ata os anos 2003 – 2004 que o sector público non acada certo impulso na dotación destes servizos ó superar por primeira vez as 40 prazas anuais creadas, chan este que non se volverá roldar ata a actualidade.

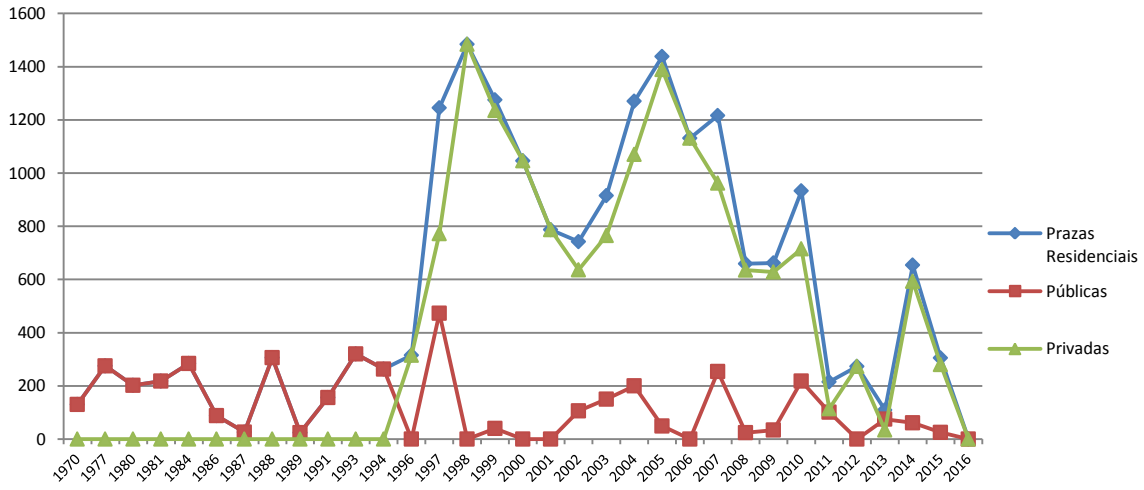
A partir do 2004 o sector público incrementa notablemente a creación de prazas, contando no período 2006 – 2011 cunha creación total de 2.569 prazas, e superando en varias anualidades á creación do sector privado (anos 2010 e 2011), para caer a partir deste período ata a cifra de cero prazas creadas no 2015.

Dentro do sector público, o liderado na creación de prazas de proximidade corresponde á administración institucional e, polo tanto, ó Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar que, na actualidade, xestiona máis do 65% das prazas públicas.

A posición do Consorcio como principal ente impulsor da creación destas prazas obsérvase ó analizar a súa evolución entre os anos 2006 e 2012, período este no que o seu peso sobre o total das prazas creadas polo sector público rolda entre o teito do 100% (anualidade do 2006) e o chan do 53% (anualidade do 2008), cun promedio do 73% das prazas creadas neste tempo. Con todo, o seu peso evoluciona á baixa, caendo ó 33% no 2013 e incluso non creando ningunha praza no 2015. Neste sentido, é preciso lembrar que o Consorcio, ademais de crear prazas, asume a xestión das prazas creadas con anterioridade polos Entes locais, polo que o rol do ente convértese en máis salientable xa que a súa presenza comporta unha garantía de sustentabilidade para os servizos xestionados polos Concellos que, na actualidade suman 601 prazas e o 16% da oferta pública.

Analizando a evolución das prazas de carácter residencial en función das súas titularidades, obsérvase a seguinte gráfica.

Gráfico 10: Evolución da creación de prazas residenciais por titularidades. Galicia, 1980 - 2016.



Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS.

Ó igual có acontecido coas prazas de proximidade, a creación de prazas residenciais engala dende mediados dos anos noventa de xeito salientable, se ben é preciso indicar que xa dende os anos setenta a iniciativa pública creara de xeito tímido prazas residenciais. Así, dende o ano 1996 prodúcese un salto cuantitativo ó pasar dun promedio de creación de prazas de 260 na primeira metade dos noventa, a unha creación de máis de catro mil prazas entre o ano 1997 – 1999.

Esta expansión verase limitada nos anos 2001 – 2003, aínda que a limitación non supón que se baixe da creación de máis de setecentas prazas ó ano, para volver no período 2004 – 2007 con máis de cinco mil prazas creadas. Con todo, a partir do 2008 a tendencia á creación é decrecente, ata chegar ás cifras xa mencionadas con anterioridade de pouco máis de duascentas prazas creadas nos anos 2011 – 2012, e tocando chan no ano 2013 con 109 prazas creadas.

Con respecto á evolución das titularidades, a gráfica amosa o rol secundario do sector público con respecto ó privado, ó asumir na actualidade 4.102 prazas, ou o 21,6% das 18.966 prazas totais. Con todo, é o sector público o que asume o liderado da creación de prazas residenciais ata mediados os anos noventa, se ben a partir destes anos o sector privado supera amplamente o papel do público ata que a caída na creación de prazas privadas dos últimos anos provoque que, por exemplo, o sector público asuma o liderado no ano 2013 ó crear o 69% das prazas (o que supón 75 prazas das 109 totais creadas nese ano, que é o de menor creación dende o 1989).

Neste sentido, é preciso salientar que o sector público, dende mediados dos anos noventa, non presenta cifras comparables ás do sector privado, chegando a un teito de creación de prazas residenciais de 473 no ano 1997, sendo estas o 38% sobre as 1.245 prazas totais creadas nese ano. Incluso na etapa de expansión dos servizos de benestar, o sector público

tivo un rol limitado ó presentar un promedio de creación de prazas no período 2004 – 2011 de 110 prazas anuais, con anos como o 2006 ou o 2012 de non creación de ningunha praza.

Dentro da limitada oferta pública, o liderado corresponde á Xunta de Galicia, que asume o 84% do total de 4.102 prazas públicas, se ben esta cifra corresponde ó 18% sobre o total da oferta de prazas residenciais. A Administración local asume o 11% da oferta pública, e finalmente o Consorcio asume o 4%, correspondendo a 170 prazas distribuídas entre seis fogares residenciais e unha minirresidencia.

Finalmente, a xeito de resumo, é preciso incidir no rol complementario que o sector público ten con respecto á oferta de prazas tanto residenciais como de proximidade, se ben este rol limítase moito máis nas residenciais ca nas de proximidade ó contar nestas últimas cun peso salientable, aínda que secundario.

Con respecto ó rol do Consorcio, este céntrase nos equipamentos de proximidade, sector este onde representa un 65% das prazas de titularidade pública, o que é coherente tanto coa definición dos seus servizos, como coa súa definición institucional de apoio ós Entes locais ben mediante a creación de centros e prazas, ben mediante a posibilidade de xestionar centros creados previamente polos Entes locais, elemento este que achega unha importante garantía de sustentabilidade financeira e de continuidade dos servizos.

5.5.3 Recompilación final sobre a evolución dos servizos.

Tal e como se pode observar da análise cuantitativa realizada, dende o inicio do século XXI prodúcese unha salientable expansión dos servizos de atención ás persoas en Galicia, se ben é preciso indicar que este contexto xeral de expansión dos servizos locais dáse sobre a base previa dunha limitada creación de centros e prazas, é dicir, a oferta de servizos é insuficiente, ratificando isto tanto as análises realizadas por González, M.J (2004) e Navarro (2004) sobre a educación infantil mencionadas no apartado 4 da investigación, ou os comentarios de Castro Neo e Facal Fondo (2000) sobre a realidade dos servizos de proximidade para a atención ás persoas maiores, como as directrices xerais recollidas na normativa autonómica estudada.

Neste sentido, para o caso dos centros de atención á primeira infancia, é posible observar como o número de creación de centros e prazas case se cuadriplica entre os anos 2000 e 2007, se ben a tendencia dende o ano 2003 é dunha importante evolución á alza.

Este incremento da oferta ó longo do período 2000 – 2007 é protagonizado pola titularidade pública e pola titularidade privada. Así, en tanto entre os anos 2000 – 2004 o liderado do incremento da oferta é propio da titularidade privada, este pasa a ser da titularidade pública a partir do ano 2005 polo que, en boa medida, a expansión da oferta das escolas infantís en Galicia é froito do papel das administracións públicas como prestadoras de servizos.

Como se puido observar ó longo do presente apartado, a política social na que fican englobados os servizos de atención á primeira infancia, é de carácter multinivel, se ben a

normativa reserva á prestación dos servizos para os Entes locais. Este feito obsérvase ó analizar a evolución do incremento da oferta en función das diferentes titularidades públicas dos centros e das prazas, de tal xeito que a expansión da política ata o ano 2007 é de carácter municipal, sendo substituída a iniciativa local dende o 2007 polo Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como ente que lidera a política. É dicir, o troco de modelo de política e, polo tanto, *das regras institucionais* determinado pola creación e posta en funcionamento do Consorcio como ente de colaboración reforza o rol previo dos Entes locais e consolida a expansión da política ó longo do período analizado, se ben esta expansión se ve *conxelada* entre os anos 2011 – 2015 coa excepción do 2012.

Con respecto ós servizos de atención ás persoas maiores, o contexto dos anos noventa vén marcado pola expansión dos centros de carácter residencial que corresponden basicamente á titularidade privada. Este incremento da oferta residencial declina dende o ano 2004 ata a actualidade, sendo paulatinamente substituído pola expansión da oferta relacionada coas prazas de proximidade, é dicir, cos centros de día.

Neste incremento da oferta das prazas de proximidade o rol da titularidade privada é básico, se ben dende os ano 2005 se observa unha expansión do rol público, que incluso en determinadas anualidades supera á creación privada. Con todo, a oferta pública non supera o 30% sobre o total no período analizado.

De xeito parello ó acontecido no caso da atención á primeira infancia, é o Consorcio o que asume o liderado da expansión da oferta pública de servizos de proximidade de atención ás persoas maiores, xestionando dende a súa creación máis do 65% da oferta pública. Así, neste eido o Consorcio impulsa a creación dunha rede pública de centros de proximidade e lidera a expansión da oferta, observándose dende o ano 2013 unha *conxelación* desta expansión.

Finalmente, é preciso indicar que se ben no apartado relativo ó estudo de caso será realizada unha análise da actividade do Consorcio en termos de rendemento institucional, cos datos achegados ó longo do presente punto é posible albiscar como a introdución na VII Lexislatura dun novo modelo de política de benestar de carácter expansivo e multinivel, que ten ó Consorcio como ente que a artella e cuxa presenza supón unha modificación substancial das regras institucionais presentes no modelo previo, ten unha elevada influencia á hora de expandir a oferta dos servizos e, polo tanto, de contribuír á resolución do problema público definido en termos de infradotación.

5.6 RECAPITULACIÓN E ACHEGAS Á INVESTIGACIÓN.

Como foi posible observar ó longo do presente apartado, as políticas sociais en Galicia aséntanse sobre unhas bases normativas que deixan ás claras a súa realidade de carácter multinivel, de tal xeito que se ben a Comunidade Autónoma é competente á hora da planificación global, son os Concellos os que competencialmente asumen a responsabilidade da prestación dos servizos de atención á primeira infancia e ás persoas maiores (escolas infantís e centros de día).

Esta distribución competencial, realizada atendendo á normativa de réxime local aprobada na IV lexislatura (goberno Fraga II) e á normativa de servizos sociais 4/1993 aprobada na III lexislatura (goberno Fraga I), non supón a presenza de compartimentos estancos nos que un nivel administrativo non incida na actuación do outro nivel administrativo, senón que a propia realidade das políticas fai preciso a existencia de zonas comúns nas que se produza a interacción e, polo tanto, a cooperación de cara á prestación dos servizos á poboación. Esta *necesidade de cooperación* recoñécese na aprobación da Lei 13/2008 de servizos sociais na VII lexislatura (goberno Touriño) mediante a integración na mesma da figura do Consorcio como elemento que artelle esta realidade multinivel, xa operativo dende o ano 2006 e que será a institución central na política de prestación de servizos locais de benestar en Galicia ata a actualidade a pesar das *viraxes* que sofre na súa existencia dende o ano 2010.

No período previo ó ano 2005, estas zonas de interacción entre as administracións autonómica e local centráronse na presenza de apoio financeiro autonómico de cara ó deseño e prestación dos devanditos servizos. Este apoio financeiro autonómico para os servizos de referencia sumábase á presenza de iniciativas estatais como pode ser o Plan Concertado, de tal xeito que se pode observar como os concellos galegos contan cunha serie de ferramentas de colaboración que inciden na creación de sistemas de servizos de atención ás persoas de carácter local, se ben estas ferramentas son focalizadas nas convocatorias anuais de subvencións que a administración autonómica pon á súa disposición.

Tal e como foi comentado, as convocatorias anuais de subvencións autonómicas utilizadas como ferramenta básica de cara ó deseño e consolidación de equipamentos locais de benestar provocan non unicamente a presenza de asimetría na política pública, senón que esta asimetría pode comportar prácticas de captura e clientelismo (Álvarez Corbacho, 2015). Con todo, e de cara á recepción de servizos por parte da cidadanía, o vencello directo entre a presenza de liñas de financiamento vía convocatorias anuais de subvencións e a prestación do servizo comporta unha situación na que a posibilidade de modificación das devanditas convocatorias por parte da administración convocante supoña a alteración substancial das condicións da prestación local do servizo e, polo tanto, o risco de que a cidadanía quede sen o mesmo debido á dependencia municipal do financiamento externo.

Estas ferramentas de colaboración multinivel comezan a súa andaina coa mesma conformación do goberno autonómico, e son recoñecidas pola primeira Lei de Servizos Sociais de Galicia do ano 1987 aprobada polo goberno Albor III como o elemento central da colaboración inter-administrativa, mantendo a súa vixencia ata a actualidade.

Así, unha política multinivel na que a prestación municipal do servizo dependa da decisión anual discrecional da administración financiadora comporta, de xeito efectivo, que a totalidade das decisións do nivel administrativo titular da competencia (os concellos) se vencellen á presenza das devanditas convocatorias de subvencións e, polo tanto, quede en dúbida o principio de autonomía local xa que os municipios, sobre todo aqueles menores de 20.000 habitantes, dependen das transferencias externas para a construción, para o mantemento e para a xestión cotiá dos diferentes tipos de centros.

Con este esquema xeral de actuación vixente con respecto ós servizos locais de benestar, chégase ó recoñecemento na normativa da existencia dun problema de infradotación. Este recoñecemento recóllese tanto na Lei de Familia do 1997 (aprobada na IV lexislatura polo

goberno Fraga II) como na Lei da Igualdade do 2004 (aprobada na VI lexislatura polo goberno Fraga IV), polo que, iniciando a aplicación dos conceptos do modelo de análise de políticas públicas a realizar no estudo de caso, é posible observar que unha primeira definición do problema público centrado na infradotación é manexada dende finais dos anos 90, ó mesmo tempo que tamén se pode observar como o feito de que este problema sexa recollido nos textos legais comporta que se supere a condición de *asunto* e *issue*, pasando a formar parte da axenda de actuación dos poderes públicos autonómicos. Con todo, este recoñecemento legal do problema público non comporta unha variación non incremental do marco de colaboración inter-administrativo, que segue a centrarse nas convocatorias anuais.

A pesar da evolución observada con respecto ó tratamento da autonomía local nas políticas de servizos sociais entre as Leis 3/1987 e a 4/1993, este recoñecemento da autonomía local vai seguido pola continuidade das ferramentas de colaboración multinivel creadas na década dos oitenta (sinatura de convenios e convocatoria de liñas de subvencións), co cal, perante un problema de infradotación de recursos propios municipais (algo recoñecido no Pacto Local do 2006 por parte da FEGAMP), a Xunta colabora no sostemento das políticas locais mediante o desenvolvemento normativo e mediante a xa mencionada capacidade discrecional da convocatoria de subvencións.

É preciso retomar o fincapé observado na lei de igualdade do 2004 ó recoñecer explicitamente a existencia dun problema de infradotación de centros (nomeadamente de Escolas infantís e de Centros de Atención ás Persoas Maiores), co cal o propio texto legal recoñece *implicitamente* que o desenvolvemento normativo e o paradigma de colaboración multinivel centrado nas convocatorias anuais de subvencións non comportan un incremento substancial nas ratios de centros e prazas públicas.

Así, en termos comparados, é posible indicar que se ben as fórmulas de cooperación presentes en Galicia e Cataluña ata o 2005 son semellantes (convocatorias anuais de subvencións e convenios en Galicia, e especial fincapé nos convenios en Cataluña), o seu resultado é substancialmente diferente ó estar dotados de volumes orzamentarios diferentes xa que, por exemplo, en tanto en Cataluña a achega autonómica roldaría o 1/3 do custo por alumno para as prazas públicas, roldando isto unha cantidade de 80 millóns de euros para o 2010[239], a cantidade recollida en Galicia oscila entre os 3 millóns autonómicos para o mantemento das escolas infantís municipais presentes no orzamento do 2004[240] e os 2,5 millóns para o orzamento do 2009[241], se ben esta última cifra xa debe ser compaxinada co orzamento do Consorcio adicado ás Galescolas que, a título indicativo, recollía como partida adicada ós investimentos en creación de prazas infantís nos anos 2008-2009 un volume de máis 9,4 millóns de euros segundo datos oficiais do Consorcio cedidos á investigación.

Esta comparación leva á consideración de que o desenvolvemento lexislativo previo ó ano 2005 complementado coa presenza das convocatorias de subvencións e sinatura de convenios como ferramenta básica de colaboración multinivel non comporta un salto cuantitativo na dotación dos servizos de benestar local ó amosarse esta ferramenta como

[239] Datos procedentes de Deputación de Barcelona en http://www.diba.cat/es/c/document_library/get_file?uuid=f85698f6-a42e-4efd-8ade-c87ddde33615&groupId=446869 e de http://elpais.com/diario/2011/08/09/sociedad/1312840803_850215.html consultados en decembro do 2016.
[240] Diario Oficial de Galicia nº8 de mércores 14 de xaneiro do 2004.
[241] Diario Oficial de Galicia nº 181 de martes 15 de setembro do 2009.

insuficiente, de tal xeito que a dependencia local das convocatorias discrecionais leva á presenza do *blame avoidance* (León-Alfonso e Ferrín, 2007), polo cal a Administración local *responsabiliza* á Administración autonómica pola carencia de recursos para prestar servizos de benestar, en tanto que a Administración autonómica *responsabiliza* á local.

Con todo, a definición do problema previa á VII lexislatura asume como único grupo obxectivo da política pública ós Entes locais, de tal xeito que a actuación do Goberno autonómico seguirá a ser a de prestación de apoio financeiro, polo que a política pública non se modifica de xeito substancial a pesar do recoñecemento do problema público da infradotación.

Este esquema xeral de actuación racha no ano 2006 onde, despois das eleccións autonómicas do 2005, o Goberno galego liderado pola Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar modifica de xeito substancial a política de benestar. Esta modificación iníciase coa sinatura do Pacto Local entre a Presidencia da Xunta de Galicia e a FEGAMP en xaneiro do 2006 e co Protocolo de colaboración de abril do 2006 entre a Vicepresidencia da Xunta e a FEGAMP para a xestión dos servizos sociais de ámbito local e comporta a introdución do elemento multinivel na política de benestar, entendido este elemento multinivel como a creación dun ente que artelle a colaboración entre as administracións, e o liderado do Goberno autonómico na política pública mediante a responsabilización orzamentaria autonómica da prestación dos servizos.

A nova definición do problema público inclúe a redefinición dos grupos obxectivo previamente fixados, incluíndo a Concellos e Goberno autonómico como actores cuxa conduta se considera a causa directa ou indirecta do problema público que a política tenta resolver. É dicir, aínda que a titularidade da competencia sexa de carácter local, unha das causas da infradotación de servizos é unha acción autonómica non suficiente en intensidade e non axeitada na forma.

Deste xeito, a nova hipótese causal comporta a necesidade de se dotar dun ente de colaboración que artelle a participación de Xunta e Concellos para dar forma a unha política expansiva na que se incremente a participación orzamentaria do nivel autonómico, e mediante a cal os Concellos participen tanto no proceso de toma de decisións como no proceso de servución asumindo uns custos sostibles, garantindo a continuidade dos servizos e uns niveis de calidade homoxéneos en toda Galicia.

Esta hipótese causal convértese en hipótese de intervención mediante a creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar no ano 2006, así como mediante o sucesivo deseño da súa normativa. Neste sentido, é interesante salientar a inclusión da atención ás persoas maiores que comporta unha primeira ampliación do perímetro do problema público que inicialmente estaba centrado nas Escolas Infantís, aproveitando así a institución para dar resposta á tamén recoñecida infradotación de servizos de atención ás persoas maiores dende unha óptica de proximidade e de servizos de carácter socio-sanitario.

Así, tanto o proceso de deseño e creación do Consorcio, como a súa posta en marcha e primeira evolución responde á necesidade dunha política expansiva de servizos de benestar que, mediante un ente de colaboración de carácter multinivel, superara os problemas de recursos dos Entes locais. Neste sentido, xurdiron interpretacións de carácter xurídico que analizaron a creación do Consorcio dende a óptica da minoración do principio de autonomía

local e a expansión das competencias da Vicepresidencia en detrimento da capacidade de actuación dos Entes locais. Estas interpretacións foron complementadas por outras que, tamén dende o debate xurídico, interpretaron a creación do Consorcio como unha resposta acaída á infradotación de servizos baseada na voluntariedade e na participación municipal tanto no proceso de toma de decisións como na xestión individual dos servizos consorciados.

A creación do Consorcio, ademais de configurar un novo marco institucional de carácter multinivel para a dotación de servizos locais de benestar, comporta un substancial incremento orzamentario que fai efectiva a declaración da Lei de igualdade do 2004 con respecto á súa filosofía expansiva dando paso á creación de novos centros e prazas de titularidade pública. Así, coa creación do Consorcio modifícanse as regras institucionais do modelo de política previa e, mediante a súa operatividade expansiva, artéllase un novo marco de colaboración inter-administrativo sen necesidade de modifica-la lexislación sobre a que se asenta.

Lowi (1964, 1972) afirma que as políticas de carácter distributivo (como, neste caso, as políticas de benestar) contan con custos difusos e beneficios concentrados, sendo posible observar unha area política na que haxa presenza de coalicións estables de actores e, polo tanto, o conflito non sexa o factor dominante no *policy style*. Este é o esquema xeral de desenvolvemento da nova política de benestar levada a cabo pola Vicepresidencia da Xunta de Galicia, se ben este esquema presenta fendas a partir do ano 2009 coa decisión da disolución do Consorcio tomada na Asemblea do 2010 e o traspaso dos centros consorciados á Axencia Galega de Servizos Sociais posta en marcha no 2015. Con todo, a evolución na capacidade de mobilización de recursos por parte dos diferentes actores provoca que no 2016 se retome o rol central do Consorcio na prestación de servizos de benestar de carácter multinivel.

Así, ó longo dos primeiros anos deuse unha importante actividade do ente consorcial, incrementando tanto os seus orzamentos mediante achegas da Xunta de Galicia (o que supón a modificación substancial do comportamento do grupo obxectivo Xunta de Galicia), como incrementando o número de Concellos que asinaban os convenios de adhesión e se incorporaban ó mesmo (o que supón a modificación substancial do comportamento do grupo obxectivo Concellos). Ademais, esta evolución comporta que os Concellos adheridos soliciten cada vez máis servizos ó Consorcio, sendo esta a razón para o incremento de funcións do ente (asumindo servizos como as Oficinas de I+B, os Centros Quérote, ou programas como o Xantar na Casa, ademais de xestionar máis Escolas infantís municipais).

Con todo, o posicionamento dos diferentes actores presentes na *policy network* non responde unicamente ó rendemento institucional da política e do seu ente de xestión, senón que responde a unha multiplicidade de factores e á súa capacidade de mobilización de recursos en función da oportunidade política.

Esta óptica dinámica e construtivista do proceso das políticas públicas complementa á visión achegada por Lowi sobre a estabilidade das areas de carácter distributivo, de tal xeito que a pesar da estabilidade xeral da area, a complexidade da *policy network* de carácter multinivel fai que sexa posible observar: (I) a modificación substancial do comportamento de determinados actores; (II) a xeración de tensións entre os actores; e (III) a xeración de tensións internas dentro dos propios actores ó evolucionar a súa actuación en función das regras institucionais utilizadas en diferentes intres da política. Neste último sentido,

observaranse tensións entre o comportamento estratéxico e o comportamento ditado polas normas sociais, sendo esta evolución (alén da modificación do propio mapa de actores) a que dá pe á declaración da Asemblea do Consorcio sobre a súa disolución no ano 2010 e ós acontecementos posteriores relacionados coa revisión das liquidacións municipais dos convenios, a modificación das achegas, o traspaso da xestión dos centros consorciados á Axencia e, finalmente, ó Acordo do 2016 entre FEGAMP e Consellería de Política Social polo que se *revitaliza* o Consorcio.

Como será analizado no estudo de caso, a normativa observada amosa unha política pública de carácter multinivel marcada pola complexidade na que interactúa un importante grupo de actores a diferentes niveis (autonómico e local), influíndo esta interacción ó longo de tódalas etapas e produtos do modelo de análise de políticas públicas utilizado, e determinando tanto a posición central que xoga o Consorcio nos últimos intres da VII lexislatura autonómica, como as primeiras decisións da VIII lexislatura relacionadas coa política de benestar, ampliadas estas decisións á X lexislatura.

Neste sentido, esta complexidade e a interacción dos grupos de actores a diferentes niveis (ou a ausencia dela) marca a creación da Axencia Galega de Servizos Sociais na IX lexislatura (co goberno Feijóo II) e a súa redefinición con respecto ó rol que estaba previsto na 13/2008. Ademais, tamén determina a influencia cruzada que ten a Axencia co Consorcio, xa que dende a Asemblea xullo do 2010 na que se decide a disolución do Consorcio (decisión tomada na VIII lexislatura do goberno Feijóo I), a Axencia debería crearse e ir asumindo os centros consorciados, evolución esta que non se fai efectiva e que supón a volta no 2016 ás posicións iniciais dos roles do Consorcio e da Axencia.

En todo caso, o Consorcio supuxo un salto cuantitativo á hora da análise da evolución no número de centros e de prazas de Escolas Infantís e Centros de Día de titularidade pública. Ademais, o Consorcio supuxo unha revisión dos patróns de localización territorial dos centros baixo o prisma do reequilibrio compatible coa atención á demanda, e da utilización da política de benestar como elemento a ter en conta de cara a dinamización demográfica.

De tódolos xeitos, aínda que neste apartado foi posible observar como evolucionaron as principais magnitudes relacionadas coas políticas de benestar locais, e como a creación do Consorcio inflúe nesta evolución, no seguinte apartado estudarase o rendemento institucional do ente, e aplicarase o modelo de análise de políticas públicas para responder ás preguntas da investigación e verificar a hipótese exposta na formulación inicial.

Así, será posible observar ata que punto a interacción dos actores, os valores que sustentan esta interacción, e a capacidade dinámica de mobilización dos recursos ó longo do ciclo da política determina a evolución da propia política e, nomeadamente, as *viraxes* polas que discorre o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar de xeito independente ó seu rendemento institucional como ente de xestión de servizos.

6. O Estudo de caso. O Consorcio e a aplicación do modelo de análise de políticas públicas.

6.1 PRIMEIRO ACHEGAMENTO.

Ó longo dos apartados precedentes da investigación foi realizado un achegamento á evolución da política pública de benestar en Galicia facendo especial fincapé no salto que supuxo o resultado das eleccións autonómicas do ano 2005 e a chegada ó goberno da Xunta dun goberno xurdido da coalición parlamentaria establecida entre o Partido dos Socialistas de Galicia – Partido Socialista Obreiro Español e o Bloque Nacionalista Galego.

O reparto das áreas de goberno entre os membros da coalición supuxo que as competencias en políticas sociais recaeran na Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar encabezada por Anxo Quintana, voceiro nacional do BNG entre os anos 2003 e 2009, sendo este departamento o encargado da realización das modificacións substanciais na política pública de benestar autonómica obxecto da presente investigación e que levou, mediante unha nova interpretación da lexislación vixente no ano 2005, á creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como ente que artellara unha nova definición da política social de carácter multinivel e expansivo.

Este novo enfoque da política de benestar verase reflectido na Lei de Servizos Sociais de Galicia do ano 2008, aínda que o Consorcio emerxe como institución clave dende a súa creación e posta en funcionamento no ano 2006 sendo, *de facto*, o ente que focaliza boa parte dos esforzos políticos, que achega nun período curto de tempo resultados salientables en termos de oferta de servizos, e que acapara a atención política na VII lexislatura autonómica.

Neste sentido, ó longo dos apartados previos foi estudada a política de servizos ás persoas como parte básica da evolución dos Estados do Benestar tradicionais a partir da crise económica dos anos setenta, tempo no que os gobernos municipais deseñaron unhas novas políticas públicas de carácter local destinadas a atender problemas sociais que ficaban fora do alcance das políticas universalistas implementadas dende instancias centrais. Esta evolución, que no caso do Estado español foi liderada polas grandes cidades que asumen as políticas relacionadas cos servizos ás persoas, coa planificación estratéxica, coa renovación urbana ou coa promoción económica e o emprego; compleméntase co proceso democratizador e descentralizador que dá lugar ó Estado Autonómico, e que configura ás Comunidades Autónomas como eixos das políticas centrais do Estado do Benestar como son a sanitaria, a educativa e a de servizos sociais, ó mesmo tempo que se incrementan as tensións

mercantilizadoras dos devanditos servizos mediante un proceso de retraemento do sector público acontecido de xeito global a partir dos anos setenta e oitenta.

Neste marco xeral de xurdimento do local en materias como os servizos ás persoas, e de creación das Comunidades Autónomas como eixos básicos das incipientes políticas do Estado do Benestar, dáse o primeiro desenvolvemento das políticas de atención á primeira infancia e de atención ás persoas maiores en España caracterizadas polos seus ritmos diferentes de implantación tanto a nivel inter-autonómico como intra-autonómico. É dicir, o panorama da implantación destes servizos amósase como fragmentado a nivel español e incluso a nivel autonómico debido a un modelo de distribución competencial marcado pola concorrencia e no que os Entes Locais asumen o impulso básico e, polo tanto, evolucionan en función das súas prioridades locais e do seu nivel de recursos.

Este marco xeral, que presenta diferenzas competenciais de carácter marxinal nas diferentes Comunidades Autónomas, ofrece unha desigual implantación no territorio dos servizos relacionados coa atención á primeira infancia ó longo dos anos noventa, sendo esta política pública obxecto dunha especial atención na primeira década dos dous mil de cara ó incremento da oferta pública, de tal xeito que se pode apreciar unha evolución positiva dos diferentes indicadores ó longo do século XXI.

Con todo, e atendendo a unha distribución competencial na que tanto Comunidades Autónomas como Entes Locais teñen un rol salientable de cara á prestación dos servizos, obsérvase como marcos normativos autonómicos semellantes toman camiños institucionais diferentes á hora de afrontar unha política pública de carácter multinivel. Así, estudáronse diferentes casos comparados onde, partindo dende diferentes niveis de oferta dos servizos de atención á primeira infancia, se implementaron diferentes formatos de colaboración autonómico – local con diferentes resultados.

Por unha banda, o caso do Principado de Asturias amosa como partindo dunha oferta de servizos limitada, se fomenta unha política pública autonómica de apoio ós Entes locais mediante un incremento das transferencias que dá nun incremento dos servizos dun xeito considerado como fragmentado. Perante esta fragmentación, considérase harmonizar os servizos mediante a creación dun ente multinivel (un consorcio) que non supera a fase de deseño debido á negativa recepción do mesmo por parte dos actores políticos no ano 2015.

Por outra banda, o caso de Cataluña amosa como é posible, partindo dunha elevada implantación do servizo nos Entes locais, que o goberno autonómico impulse a política mediante un sistema de convenios e convocatorias anuais de liñas de subvención dirixidas ós Concellos. Con todo, este sistema que amosa un rendemento positivo e que *a priori* comporta un escenario de colaboración que respecta a autonomía local, tamén pode ser considerado como un sistema asimétrico no que a dependencia local dos recursos autonómicos supoña unha captura da devandita autonomía, polo que a prestación do servizo a nivel local dependerá da decisión autonómica sobre os fondos destinados a tal efecto.

Finalmente, o caso do País Vasco amosa como a creación dun consorcio entendido como un ente de colaboración de carácter multinivel que integre ós concellos e á comunidade autónoma, e que comporte unha corresponsabilización orzamentaria mutua con impulso autonómico, presenta un rendemento salientable. Neste caso foi posible observar como a creación do Consorcio Haurreskolak racha coa problema da fragmentación na prestación do

servizo a nivel local, e como o impulso orzamentario autonómico vertebra a expansión da política no territorio integrando ós Entes locais nos procesos de toma de decisións. Con todo, tamén se observa como a posición dos diferentes actores políticos con respecto á política, posición esta relacionada ou non co rendemento institucional, fai que se complemente unha *area* estable propia das políticas de benestar coa introdución de tensións procedentes de *cleavages* identitarios non relacionados co deseño institucional da devandita política.

Con respecto ó caso galego, ó longo do quinto apartado da investigación foi estudado o marco normativo xeral que rexe as políticas sociais en Galicia, facendo especial fincapé tanto nas normas que regulan as distribucións competenciais, como naquelas de carácter sectorial que inciden nos servizos a prestar e nas administracións competentes á hora da súa prestación. Esta análise normativa realizada de xeito cronolóxico leva tamén á identificación da trazabilidade na determinación do problema público que supón a *infradotación* de servizos de atención á primeira infancia e de atención ás persoas maiores, xa recollidos dende o ano 1997, se ben a presenza desta definición do problema non comporta unha modificación substancial das ferramentas multinivel de colaboración entre a Xunta de Galicia e os Entes locais como resposta á mesma, polo que estas ferramentas non se ven variadas ata a VII lexislatura coa entrada en funcionamento do Consorcio.

O marco normativo galego xeral estudado tamén leva á análise da normativa propia do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar xerada a partir do intre da súa creación no ano 2006, e que está composta polos seus Estatutos, e polos diferentes regulamentos de réxime interno deseñados.

A análise da normativa, realizada dende unha óptica institucional, será aproveitada para realizar no presente apartado un primeiro achegamento ó modelo de análise de políticas públicas deseñado por Subirats e outros (2008) tomado como referencia para a elaboración da investigación. Neste caso, serán identificados elementos clave da política pública de benestar levada adiante en Galicia dende o ano 2005 ata a actualidade que serven de base para a realización do estudo de caso do que é principal obxecto o presente apartado. Así, estudando dende os limiares ou preámbulos da normativa, ata o seu articulado, é posible identificar elementos centrais que conforman, por exemplo, a *definición do problema público* e o seu perímetro, os actores básicos do *acordo político – administrativo*, certos documentos que integran os *plans de acción* ou determinados elementos que forman parte dos *enunciados avaliativos*, iniciando así un proceso de conformación das diferentes etapas e produtos propios do modelo de análise. Esta interpretación da literalidade da lexislación será completada coa utilización de metodoloxías de carácter cualitativo, integrando as visións que os diferentes actores relevantes teñen con respecto á política pública, así como á mobilización de recursos por parte dos restantes actores que determina a evolución da propia política.

Deste xeito, a continuación preséntase o estudo de caso realizado sobre o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar entendido como a peza sobre a que pivota a política pública de benestar levada a cabo en Galicia a partir do ano 2006, tendo en conta as viraxes ás que se enfronta a institución ó longo de todo o período.

Este estudo de caso será iniciado pola exposición en forma de *relato* da evolución da institución e das diferentes *viraxes* polas que pasa ó longo dos anos para pasar, con posterioridade, á análise do rendemento institucional do ente. Este apartado será central no

desenvolvemento da tese xa que será estudada a evolución do Consorcio en termos de estrutura, orzamento e persoal, pero sobre todo en termos de prestación de servizos, de tal xeito que o estudo paralelo do *relato* da vida do ente e da súa evolución en termos de rendemento institucional sexan os alicerces previos á aplicación do modelo de análise de políticas públicas.

A aplicación deste modelo de análise ó caso en tódalas súas fases e cos seus compoñentes comportará a resposta de xeito paulatino ás preguntas da investigación formuladas na parte inicial da mesma. Para esta parte serán utilizadas as metodoloxías relatadas no apartado inicial adicado á formulación do marco xeral da investigación na que tamén foron expostas as devanditas preguntas.

Neste sentido, e incidindo no aspecto relativo á metodoloxía, como se puido observar ata o intre foi utilizada a análise documental e a explotación estatística das fontes oficiais de datos. No tocante á análise documental, focalizouse tanto nos aspectos relativos á normativa propia da política galega de benestar e de réxime local, así como no relativo á análise dos elementos máis salientables da evolución da política local de atención ás persoas no conxunto do Estado Español, e á súa interpretación dende a análise de políticas públicas. Con respecto á explotación de datos oficiais, ademais de ter en conta as fontes utilizadas nos informes e bibliografía especializada sobre a evolución dos servizos ás persoas (neste caso focalizándose na atención á primeira infancia) e os datos oficiais procedentes dos anuarios do Ministerio de Educación, foi explotada a base de datos orixinal do Rexistro de Entidades Prestadoras de Servizos Sociais de Galicia (RUEPSS) para realizar o achegamento cuantitativo á actualidade e á evolución da prestación dos servizos por parte do Consorcio.

No estudo de caso, ademais de continuar coa utilización da análise documental e da explotación estatística, farase especial énfase na utilización de dúas fontes de información básicas. Trátase da análise de textos xornalísticos e da realización de entrevistas semi-estruturadas en profundidade a actores clave da política. Coa complementariedade destas ferramentas conseguirase información válida sobre a integralidade da política e sobre a súa evolución nas diferentes fases, así como sobre os roles asumidos polos actores e as percepcións (e as interpretacións cruzadas) que estes actores teñen sobre a súa actuación e sobre a actuación do resto dos actores da rede. Ademais, as entrevistas serán un dos alicerces básicos para a observación de elementos como poden ser a mobilización de recursos, ou das regras institucionais, que son centrais para o estudo da evolución dos produtos intermedios e, polo tanto, de cara á súa interpretación.

A continuación realizarase a exposición do caso tendo en conta os diferentes acontecementos básicos xa mencionados, de tal xeito que esta exposición achegue información relevante para a posterior aplicación do modelo de análise de políticas públicas e a resposta ás preguntas da investigación como paso previo á comprobación da hipótese e ás conclusións finais.

6.2 APROXIMACIÓN Ó DESEÑO, Á EVOLUCIÓN E Á SITUACIÓN DO CONSORCIO NA X LEXISLATURA. AS VIRAXES DA INSTITUCIÓN.

6.2.1 As causas e a necesidade da creación do Consorcio.

> Pontevedra padece una clara escasez de plazas de guardería para niños de 0 a 3 años de edad (…). En la actualidad solo hay dos centros públicos en la ciudad para atender a niños de esa franja de edad (…). La lista de espera, común para ambos centros, suma cerca de trescientos nombres. La cifra es altísima, toda vez que el número de plazas adjudicadas apenas supera el centenar (…). De estos datos se desprende que para cada plaza ofertada hay al menos cuatro aspirantes[242].
>
> Encontrar una escuela infantil en A Coruña para dejar a los hijos puede convertirse en una auténtica odisea. Solo este año, más de 1.000 familias coruñesas están en las listas de espera de las nueve guarderías públicas de la ciudad (…). Estas escuelas públicas ofrecen 907 plazas en total, que se cubren rapidamente desde que se abre el plazo de inscripción, que suele ser en la primavera. La elevada demanda se nota sobre todo en barrios nuevos con mucha gente jocen, como el de O Ventorrillo, donde una guardería de la Xunta tiene en vilo ya a más de 200 familias. Esta situación se repite, según explican los responsables de estos centros públicos, año tras año (…).[243]
>
> Escuelas privadas: un lujo. Si usted forma parte de una de esas familias que sufren el overbooking escolar y quiere llevar a su hijo a una guardería privada, deberá estar dispuesto a dejarse buena parte del sueldo. En A Coruña existen 14 guarderías privadas, en las que el coste medio de por dejar allí a un niño durante todo el día con derecho a comedor puede alcanzar los 400 euros (…). Además, cada una de ellas tiene a 10 familias en lista de espera.
>
> En la lista de espera desde la ecografía. La escasez de plazas en las guarderías coruñesas ha provocado que en los últimos años las reservas se hagan casi desde que el bebé da las primeras pataditas en la barriga. «Muchas mujeres vienen a pedir una plaza con sólo un mes de embarazo», explica una cuidadora de una escuela pública. Ésa es la tendencia en la mayor parte de estos centros, donde se cubren instancias casi desde la ecografía.[244]

O contido das novas referidas son habituais nos medios de comunicación galegos cando estes tratan da situación da educación infantil ou, máis exactamente, do problema das prazas, das listas de agarda e da presenza de centros nas vilas e cidades.

Así, conceptos como *problemas, escaseza, listas de espera, elevado custo da privada, odisea, ou elevada demanda* son habituais de xeito recorrente nestas novas, co cal é posible afirmar que os medios de comunicación trasladan tódolos cursos escolares a presenza dun problema de desaxuste entre a oferta pública de prazas de educación infantil e a demanda das mesmas que, como se pode observar, non é suficientemente resolto pola oferta de carácter privado que, ademais de limitada, segrega ás familias en función da súa capacidade de compra e da súa localización no territorio. É dicir, na Galicia de inicios da primeira década do século

[242] Nova publicada en La Voz de Galicia do 3 de xullo do 2006. Ver en https://www.lavozdegalicia.es/noticia/pontevedra/2006/07/03/guarderias-publicas-lista-espera-240-ninos/0003_4913885.htm consultada ó longo do 2016.

[243] Nova publicada en La Voz de Galicia do 7 de maio do 2005. Ver en http://www.lavozdegalicia.es/hemeroteca/2005/05/07/3705973.shtml consultada ó longo do 2016.

[244] Nova publicada en 20 minutos e recollida no blog de Novo Mesoiro, barrio periférico da cidade da Coruña de recente construción. Véxase nova en http://www.20minutos.es/noticia/52058/0/familias/espera/guarderia/ e http://www.novomesoiro.com/foro/viewtopic.php?t=240 consultada ó longo do 2016.

XXI hai un problema de infradotación de prazas en centros públicos de educación infantil, e así o transmiten os medios de comunicación.

Esta situación reflíctese tanto nas ratios que presenta Galicia relativas á escolaridade para 0 – 2 anos previas ó 2005, que roldaban o 12%, afastadas das Comunidades Autónomas con maiores ratios como o eran o País Vasco e Cataluña con datos superiores ó 30% para o curso 2003-04, como no recoñecemento na lexislación galega da necesidade dunha maior incidencia na dotación de centros públicos. Neste sentido son salientables a presenza na Lei 3/1997 da familia da garantía da creación de Escolas Infantís mediante a elaboración dun plan de dotación de recursos artellado en torno ós Plans Integrais de Apoio á Familia, así como o feito de que na Lei 7/2004 de igualdade se recolla expresamente como medida a implementar a ampliación da rede pública de garderías.

A actuación lexislativa da Xunta de Galicia a partir da IV lexislatura asume o incremento de centros de atención á primeira infancia como un elemento salientable da política de servizos sociais dende a óptica da conciliación e do fomento da igualdade de oportunidades, colaborando cos Concellos na dotación destes centros xa que, como a propia lexislación afirma, trátanse de servizos locais de competencia municipal.

Ademais, dentro da preocupación xeral pola situación, é preciso indicar que os grandes partidos políticos galegos recollen este tema nos seus programas electorais deseñados para as eleccións autonómicas do ano 2005. Neste sentido, o Partido Popular recolle medidas como o incremento das prazas nas garderías e a construción de mais centros (salientando a construción en polígonos industriais) e o incremento dos Puntos de Atención á Infancia dentro das liñas para a mellora da conciliación, da igualdade de oportunidades e da dinamización de zonas rurais; o PSdG-PSOE propón o incremento no número de centros e prazas dende os Concellos mediante o incremento dos orzamentos das políticas sociais; e o BNG contempla a necesidade de mellorar a coordinación entre a Xunta e os Concellos mediante sistemas de planificación conxunta e incrementar os orzamentos para paliar as carencias nas ratios de cobertura.

Finalmente, a FEGAMP tamén se fai eco da situación con respecto ós servizos sociais municipais, aínda que a encadra dentro dun problema máis amplo que é a insuficiencia de recursos cos que contan os Entes locais. Así, a VI Asemblea da FEGAMP celebrada no 2003 recolle a preocupación xurdida na Asemblea do 1999 na que se aproba un relatorio denominado "*Pacto Local"* e defínese un vieiro de traballo para acadar a sinatura do Pacto Local coa Xunta de Galicia onde, entre outros aspectos, se analizaría a viabilidade dos servizos sociais de competencia local con especial atención ós centros de atención á primeira infancia e ós centros de día de atención ás persoas maiores.

Como se pode comprobar, e atendendo a unha mesma realidade, xorden diferentes interpretacións da mesma en función dos actores protagonistas da política pública, da súa correspondente *definición do problema* e, polo tanto, da *hipótese de intervención* que se deriva da mesma. Con todo, a definición do problema e a hipótese de intervención determinadas nas leis 3/1997 de familia e 7/2004 de igualdade vénse modificadas a raíz das eleccións autonómicas do ano 2005 e do inicio da VII lexislatura co goberno de coalición apoiado por PSdG-PSOE e BNG.

Así, se ben como se puido comprobar na análise da lexislación levada a cabo ó longo da investigación, o goberno da VII lexislatura non elaborou unha nova normativa de servizos sociais ata o 2008, a acción gobernamental incidiu dende o inicio das súas actividades nun novo vieiro relativo tanto á definición do problema relacionado coa infradotación de servizos locais de benestar, como coa hipótese de intervención necesaria para palialo.

O Goberno de coalición da VII lexislatura aséntase sobre a sinatura do "*Acordo sobre bases programáticas para a acción da Xunta de Galicia que asinan os grupos políticos de PSdG-PSOE e BNG"* realizada en xullo do 2005, e nel obsérvanse elementos que inciden directamente sobre a política de benestar local tales como a referencia a que (I) "*Crearanse prazas de ensino infantil para menores de tres anos na rede pública, en número suficiente para cubrir a demanda"*, (II) "*Reducirase a ratio no ensino infantil a 1/15, con persoal de apoio"*[245], (III) "*Promoverase unha rede pública de centros de día para persoas maiores…"*,[246] ademais da referencia explícita a que "*O Goberno Galego impulsará un Pacto Local galego que teña como obxectivo recoñecer aos concellos as competencias que materialmente están a exercer na actualidade, así como garantirlles a súa suficiencia financeira*[247]*"*.

Deste xeito, o Goberno autonómico marca no seu *acordo fundacional* unha liña para a actuación con respecto ós servizos locais de benestar que pasa pola expansión dos mesmos e pola procura da suficiencia financeira municipal dentro do Pacto Local.

Esta liña de actuación vese refrendada na sinatura do Pacto Local realizada en xaneiro do 2006 entre o Presidente da Xunta e o Presidente da FEGAMP onde, sobre a base da loita contra o "*raquitismo orzamentario"*(Pacto Local, 2006:5) municipal se exploran alternativas para a mellora da suficiencia financeira e o incremento na prestación de servizos á cidadanía que, no caso dos servizos de benestar de referencia, se plasma no recoñecemento explícito de que "*A Xunta e a FEGAMP crearán no 2006 o Consorcio Galego de Servizos de Benestar (…) para a xestión conxunta dos centros da rede primaria: casas de xuventude, casas do mar, escolas infantís, puntos de atención á infancia, centros de día da terceira idade"* (Pacto Local, 2006:16).

Mediante o Pacto Local, o Goberno da VII lexislatura e, nomeadamente, a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar, *redefine o problema público* da insuficiencia na dotación de prazas de escolas infantís recollido na lexislación relacionándoo coa suficiencia de medios dos Entes locais, de tal xeito que a súa *hipótese de intervención* evoluciona dende as convocatorias de subvencións anuais como apoio autonómico ós Entes locais para a dotación de servizos marcadas na lexislación, ata a creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como ente que artelle as relacións multinivel entre Entes locais e Vicepresidencia e que sustente unha política pública expansiva dirixida a incrementar a oferta pública dos servizos de referencia.

Así, con base no Pacto Local e no Protocolo de Colaboración asinado entre Vicepresidencia e FEGAMP, en cuxa presentación se afirmou que *"el nuevo organismo servirá como fórmula pionera para la cogestión de los servicios sociales entre el Gobierno*

[245] Acordo, p. 28.
[246] Acordo. P. 37
[247] Acordo. P. 9

autónomo y los ayuntamientos"[248], o 3 de xullo do 2006 asínase o convenio de colaboración entre Vicepresidencia e catorce concellos para a constitución do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, e iníciase oficialmente a vida do Consorcio como ente central na evolución da política de servizos de benestar a nivel local ata a actualidade desbotando así a vía *incremental* que marcaba a política vixente.

6.2.2 O deseño, evolución e polémicas do Consorcio na VII lexislatura.

A co-xestión á que se aludía no anterior parágrafo supón que o Consorcio se entenda como un ente multinivel que artella as relacións entre Concellos e Xunta de Galicia co obxectivo de prestar servizos de benestar a nivel municipal, de tal xeito que Concellos e Xunta ***son*** Consorcio, e que estes están representados nos diferentes espazos de participación a nivel da institución (Asemblea, Comité Directivo) e a nivel de cada municipio (Comisións Mixtas para o seguimento dos centros consorciados).

A integración dos Concellos no Consorcio vén determinada pola sinatura do convenio de adhesión no que, ademais de facer referencia ós estatutos do Consorcio, analízanse as circunstancias individuais de cada Concello e dos centros a consorciar (ou a seguir xestionado directamente polo Concello), así como ás achegas municipais que, normalmente, supoñían o 1/3 do custo total da xestión dos centros e que podían ser feitas efectivas cubrindo os gastos correntes ou de mantemento dos devanditos centros.

Ademais, o deseño institucional contempla que as dúas principais redes de centros (Galescolas e Centros de Día) conten cunha estruturación interna a nivel autonómico e a nivel territorial de espazos de participación tanto de profesionais como de usuarios, garantindo así a integración de familias, de especialistas, de traballadores e dos equipos técnicos municipais na xestión e na actividade dos centros.

Este esquema de actuación increméntase a partir do ano 2007 coa incorporación dun equipo de deseño e seguimento de obras, facendo así especial fincapé na preocupación polo investimento e pola continuidade na apertura de novos centros, de tal xeito que unha vez un concello ceda os terreos para a construción dunha infraestrutura, o proceso completo que dá lugar á servución realízano os equipos técnicos do Consorcio.

Este deseño institucional e un esquema de actuación onde a participación municipal é básica, así como a chegada *de facto* de recursos autonómicos para a xestión ou creación de Escolas Infantís ou Centros de Día é interpretada como "*Para os concellos, de repente, é como os oito días de ouro do Corte Inglés"*[249] xa que, ademais de proceder a un intenso esforzo de construción de novos centros, o Consorcio asume a xestión daqueles que estaban en proceso de edificación por parte municipal e aqueles que xa estaban en funcionamento.

[248] Véxase nova en http://www.lavozdegalicia.es/hemeroteca/2006/04/24/4716357.shtml ou http://www.abc.es/hemeroteca/historico-08-04-2006/abc/Galicia/xunta-y-fegamp-impulsan-el-consorcio-de-servicios-de-igualdad-y-bienestar_1421074132784.html consultadas en xaneiro - abril do 2017.

[249] Declaracións realizadas por Lois Pérez Castrillo, xerente do CGSIB 2006 – 2009, en entrevista realizada para a investigación.

Así, os Concellos adhírense de forma maioritaria xa que a insuficiencia de recursos á que aludía a FEGAMP no Pacto Local supón "*unha necesidade imperiosa de financiar todo isto"*[250], de tal xeito que as condicións dos Convenios comportan a asunción polo Consorcio da maior parte dos gastos correntes (con especial atención ós gastos de persoal), así como dos gastos relacionados coa construción dos centros, polo que *"Estasme dicindo que mo financias e logo te fas cargo ti? Cojonudo"*[251].

Un elemento que complementa a actuación institucional é a parte substantiva da política, xa que os equipos técnicos centrais do Consorcio fornecen ós centros de metodoloxías e programas conxuntos e coherentes, o que se plasma nun modelo pedagóxico (Galescolas), nun modelo de intervención coas persoas maiores (Centros de Día), así como nun modelo de prestación de servizos unificado a nivel de toda Galicia.

Como se pode comprobar, a evolución do Consorcio ó longo dos primeiros anos de vida ratificou a decisión non incremental tomada, de tal xeito que supuxo un salto cuantitativo e cualitativo con respecto ó modelo previo de colaboración entre Entes locais e Xunta de Galicia. Este salto vén determinado, en primeiro lugar, por un constante incremento orzamentario autonómico adicado ó ente que, en segundo lugar, supón un incentivo de cara á sinatura dos convenios de adhesión por parte dos Entes locais e, polo tanto, o incremento constante dos membros e dos servizos consorciados nestes primeiros anos.

Deste xeito, xa dende un intre inicial o Consorcio pasa de ter como centro da súa actuación a xestión integral das Escolas Infantís, a asumir a creación dunha rede de centros de día para as persoas maiores. Esta primeira evolución complétase no ano 2007 coa xestión doutros servizos relacionados coa inclusión social (Plan Galego de Inclusión Social), coa igualdade de oportunidades (Plan de Igualdade de Oportunidades) ou co apoio á familia (Plan Integral de Apoio á Familia) que serían prestados a través dunha nova rede de centros no territorio (as Oficinas de Igualdade + Benestar), ó tampo que se amplían os servizos propios dos departamentos mediante o deseño, por exemplo, do programa *Xantar na Casa* para a mellora da alimentación de persoas dependentes.

Esta expansión dos servizos prestados polo Consorcio é asumida mediante a dotación orzamentaria procedente da Vicepresidencia, e levada a cabo operativamente por un cadro de persoal en constante expansión ata superar os 1.400 traballadores no ano 2010, de tal xeito que os primeiros anos de vida do ente supoñen un importante esforzo en materia de selección de recursos humanos, así como de adaptación da estrutura do ente ó incremento do persoal, dos servizos e dos Concellos adheridos. A evolución do Consorcio supón que se visibilice a súa actividade xa que:

> …está facendo cousas, está adxudicando obras, abrindo escolas, contratando xente… está funcionando a unha velocidade moi grande. Isto chama a atención e colócate no foco (…) Nós estabamos licitando escolas como máquinas, estabamos contratando moita xente, había un nivel de actividade moi grande e a visibilidade de Vicepresidencia baseábase no Consorcio. Estás no foco.[252]

[250] Declaracións realizadas por Lois Pérez Castrillo, xerente do CGSIB 2006 – 2009, en entrevista realizada para a investigación.
[251] Declaracións realizadas por Lois Pérez Castrillo, xerente do CGSIB 2006 – 2009, en entrevista realizada para a investigación.
[252] Declaracións realizadas por Lois Pérez Castrillo, xerente do CGSIB 2006 – 2009, en entrevista realizada para a investigación.

Neste contexto xorden diferentes polémicas nos medios de comunicación que provocan tanto o cuestionamento das actuacións levadas a cabo polo Consorcio, como o cuestionamento da propia institución por parte de actores políticos autonómicos, así como por parte dos departamentos xurídicos municipais que seguiron a Matías Sánchez (2007).

Dentro das polémicas máis salientables xurdidas entorno ó Consorcio figuran as relacionadas cos procesos de selección de persoal que, dende o ano 2007, xeran declaracións do Partido Popular autonómico nas que se pide ó Goberno que "*no siga contratando el personal de las galescolas, seleccionando militantes del BNG que son aleccionados durante el fin de semana por el Vicepresidente de la Xunta"*[253], afirmando que" "*A ausencia das mínimas garantías de transparencia para que a selección do persoal do Consorcio se poda efectuar respectando os principios de igualdade, mérito e capacidade"*, así como que estes procesos están *"amañados para favorecer aos candidatos afíns ao BNG"*, considerando que *"o BNG está utilizar o Consorcio do Benestar como un instrumento co que aleccionar as conciencias dos nenos escolarizados nas garderías infantís que xestiona, e das persoas maiores atendidas nos centros da terceira idade"*[254]. Estes procesos tamén son cualificados como "*clientelares"* por parte de sindicatos como Comisións Obreiras[255] ou a CIG que cuestiona de xeito global o procedemento.[256]

Outro dos temas que espertou polémica foi o cumprimento por parte da Rede de Galescolas do Plan de Normalización do ano 2004 que asumía a necesidade de incrementar a presenza do galego nas Escolas Infantís.

O Regulamento Interno da Rede de Galescolas recolle entre os valores básicos da Rede a promoción do uso da lingua galega de xeito paralelo ó Decreto 124/2007 polo que se regula o uso e a promoción do idioma galego no sistema educativo[257] que, no seu Art. 7 correspondente á Educación Infantil incrementa o uso do idioma galego ata igualalo co castelán, fomentando que se converta no "*idioma base da aprendizaxe"* mediante a "*adquisición progresiva da lectura e escritura en galego"*.

Imaxe 8: Logotipo da Rede Galega de Escolas Infantís, Galescolas.

Fonte: BNG.

[253] Declaracións de Alberto Núñez Feijóo, presidente do PP de Galicia (2007) recollidas en El País. Véxase en http://elpais.com/diario/2007/10/30/galicia/1193743091_850215.html consultadas en xaneiro - abril do 2017

[254] Exemplo de declaracións sobre os procesos de selección de persoal emitidas polo Partido Popular. Véxase en http://www.parlamentodegalicia.es/sitios/web/grupoPP/contenidogal/novas/NovasHistoricoDetalle.aspx?ID=1479 consultadas en xaneiro - abril do 2017

[255] Véxase en http://www.galiciaconfidencial.com/noticia/2777-nota--ccoo-tilda-clientelar-seleccion-persoal-consorcio-galego-benestar consultadas en xaneiro - abril do 2017

[256] Véxase en http://www.lavozdegalicia.es/galicia/2009/01/24/0003_7481972.htm consultadas en xaneiro - abril do 2017

[257] Véxase en http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2007/20070629/Anuncio22B3A_gl.html consultado en xaneiro - abril do 2017

Esta aposta da Rede de Galescolas polo uso do galego, así como o deseño da propia nomenclatura da Rede (a palabra Galescola) ou a propia imaxe corporativa da Rede, abre dende o ano 2007 unha polémica mediática e política de importante calado na que entran os medios de comunicación galegos[258], os medios de comunicación a nivel estatal[259], ou asociacións para a defensa do bilingüismo[260] utilizando o concepto *imposición lingüística* como contraposición á *liberdade* que suporía, non só o retorno á situación previa analizada no Plan de Normalización do 2004, senón a capacidade de elección do alumnado (ou das súas familias) sobre o idioma a utilizar nas aulas.

Así, tal e como sinala Monteagudo (2012:9-10) a contraposición entre "*liberdade de lingua"* e "*normalización"* foi un elemento "*bandeira"* da oposición á actuación do goberno da VII lexislatura, converténdose *"nun dos elementos máis visibles da campaña electoral do 2009"*, co que isto comporta en termos de impacto para as Galescolas e para o Consorcio ó ser substituída a análise sobre o rendemento institucional polo debate lingüístico indicado.

Á polémica lingüística engádeselle o cuestionamento da utilización da imaxe corporativa da Rede nos mandís[261] utilizados polo alumnado, creando un escenario onde se cuestiona o desenvolvemento dos servizos prestados pola institución, así como a institución en si mesma.

Imaxe 9: Crónica de La Voz de Galicia sobre o mandil das Galescolas. 31 de Xaneiro do 2007.

Crónica | Ideas para crear la ropa de las «galescolas»

Mandilones exclusivos de la escuela gallega

Vicepresidencia convoca un concurso para diseñar la indumentaria de los niños de sus guarderías, que debe encajar con el logo oficial de los centros

Fonte: Hemeroteca La Voz de Galicia.

[258] Por exemplo, véxase La Voz de Galicia que xa no 2007 identifica a acción do Consorcio cunha "*sucesión de polémicas"* en http://www.lavozdegalicia.es/galicia/2007/12/16/0003_6408144.htm consultadas en xaneiro - abril do 2017

[259] Son interesantes as novas sobre as Galescolas extraídas de medios como El Mundo (http://www.elmundo.es/elmundo/2007/09/02/espana/1188714807.html) ou o ABC (http://www.abc.es/hemeroteca/historico-03-02-2007/abc/Sociedad/el-bng-impondra-un-uniforme-identitario-en-las-ikastolas-gallegas-las-criticas-del-psoe-a-los-detalles-del-plan-de-galescolas-abren-otra-grieta-en-el-bipartito_1631267575426.html) consultadas en xaneiro - abril do 2017

[260] A entrada da asociación Galicia Bilingüe na polémica comporta un salto cualitativo na mesma xa que incluso chega a convocar concentracións contra os decretos de fomento do galego á que acoden membros da cúpula do Partido Popular como se pode observar en http://elpais.com/diario/2009/02/09/galicia/1234178288_850215.html, en tanto que a interpretación do fenómeno da "*imposición"* pódese observar en http://galiciabilingue.es/gb/2008/06/victimas-de-la-imposicion-linguistica-ponen-cara-y-voz-al-problema-inexistente/ consultadas en xaneiro - abril do 2017

[261] É interesante observar o achegamento realizado ó tema por medios como El Correo Gallego (véxase artigo de opinión de Carlos Luís Rodríguez en http://www.elcorreogallego.es/index.php?idNoticia=296362) ou La Voz de Galicia en http://www.lavozdegalicia.es/hemeroteca/2007/02/02/5512584.shtml consultado en xaneiro - abril do 2017

Imaxe 10: Extracto da crónica de La Voz de Galicia sobre a posibilidade de extensión do mandil ós Centros de Día. 6 de Febreiro do 2007.

El uniforme de las «galescolas» se utilizará en toda la red asistencial

Vicepresidencia extenderá a los centros de mayores su mandilón

La nueva imagen reflejará «a identidade do país» pero la ropa no será de uso obligado

terial será de uso voluntario para los usuarios, ya que se podrá unificar cualquier otro

Fonte: Hemeroteca La Voz de Galicia.

Imaxe 11: Crónica de La Voz de Galicia sobre a reacción dos partidos políticos autonómicos á "imposición" do mandil das Galescolas. 3 de Febreiro do 2007.

Feijoo ironiza sobre la «prenda identitaria» y los socialistas rechazan su obligatoriedad

PSOE y PP critican la imposición del mandilón en las «galescolas»

El BNG dice que el uniforme evita que los niños se manchen y cree ridículo el debate

Luis Villamor

SANTIAGO

Los nacionalistas alegan que su uso protege de la plastilina

Fonte: Hemeroteca La Voz de Galicia.

Estes posicionamentos son compartidos incluso dende o propio socio no goberno soportado pola coalición parlamentaria entre PSdG-PSOE e BNG xa que, en documentación interna, o PSdG-PSOE asume a necesidade dunha reflexión sobre a pertenza das Escolas Infantís ó ámbito competencial da Vicepresidencia, chamando a montar *"una oferta educativa"* paralela dende a Consellería de Educación e incluso *boicoteando* o uso do termo Galescolas[262] .

[262] Pódese observar esta nova en http://www.lavozdegalicia.es/galicia/2007/12/17/0003_6410421.htm consultada en xaneiro - abril do 2017

Xa dentro do PSdG-PSOE, ademais destes posicionamentos *críticos* internos a nivel autonómico, que son considerados como *opinións* polo propio partido político, é salientable a presenza doutro tipo de posicionamentos que, baseados na defensa do principio de autonomía local, manteñen unha postura crítica sobre a actividade do Consorcio. Este é o caso do Alcalde da cidade de Lugo, López Orozco, que ó longo do ano 2008 cuestiona baixo o concepto de *"centralista"*[263] a actividade consorcial, mantendo á cidade como non adherida e recollendo incluso críticas dentro da súa propia organización política[264], se ben a FEGAMP[265]asume en parte este posicionamento crítico ó defender o mantemento e non redución dos orzamentos presentes nas convocatorias anuais de subvencións por parte da Xunta como mecanismo paralelo de financiamento dos equipamentos (sobre todo das Escolas Infantís) municipais daqueles concellos que non se adhiran ó Consorcio[266].

A este contexto crítico por parte do PSdG-PSOE, engádeselle a oposición política con declaracións constantes nos anos 2007 - 2009 nas que se inclúen vencellos entre as Escolas e a manipulación política como, por exemplo o caso de Susana López Abella (voceira de Igualdade do Grupo Popular na VII lexislatura) na que afirma *"a manipulación das conciencias dos cativos que acoden ás galescolas para impregnalos do ideario político do BNG"*[267], ou as declaracións do Secretario Xeral do PP, Alfonso Rueda, que afirma que "*as galescolas que buscan o adoutrinamento político dos cativos"*[268].

As polémicas que xiran ó redor da acción do Consorcio evolucionan de xeito parello á convocatoria das eleccións autonómicas do ano 2009 e, polo tanto, ó período pre-electoral e electoral converténdose nun salientable contrapunto ó rendemento institucional dun ente que, nacido oficialmente no ano 2006, chega ó 2009 xestionando un orzamento liquidado de máis de 60 millóns de euros, con máis de mil catrocentos traballadores[269], mais de cento oitenta centros (entre escolas infantís e centros de día) que ofertan máis de nove mil prazas públicas, en 267 concellos adheridos[270]; e no que en termos de satisfacción "*nove de cada dez entrevistados/as manifesta un amplo grao de satisfacción coas Galescolas no seu conxunto, acadando unha puntuación de 4,55 sobre 5 puntos"*[271].

Neste sentido, é posible indicar que ó longo da súa primeira etapa de vida, o Consorcio acada un importante nivel de prestación de servizos e de Concellos adheridos ó mesmo, o que amosa un rendemento institucional salientable, en tanto que a súa actuación é obxecto de

[263] Véxase en http://elprogreso.galiciae.com/gl/noticia/24291/orozco-carga-contra-el-centralismo-de-quintana-y-los-alcaldes-del-bng-contra-el e http://www.europapress.es/galego/noticia-orozco-defende-autonomia-local-invasion-competencial-das-areas-do-bng-di-ter-fame-dialogo-20080418143933.html onde se critica a invasión competencial. Consultada en xaneiro - abril do 2017

[264] Véxase a reacción do Alcalde da Coruña, Javier Losada, do PSdG-PSOE á posición de Orozco en http://elpais.com/diario/2008/05/06/galicia/1210069094_850215.html consultada en xaneiro - abril do 2017

[265] A FEGAMP dende o ano 2007 ó 2011 está presidida por Carlos Fernández, Alcalde de Ames pertencente ó PSdG-PSOE.

[266] Posición que é posible observar en novas como http://www.galiciahoxe.com/vivir-hoxe-aulas/gh/fegamp-denuncia-malestar-dos-concellos-polas-galescolas/idEdicion-2008-02-13/idNoticia-264432/ consultada en xaneiro - abril do 2017

[267] Véxase nova do Grupo Parlamentario Popular http://www.parlamentodegalicia.es/sitios/web/grupoPP/contenidogal/novas/NovasHistoricoDetalle.aspx?ID=753 consultada en xaneiro - abril do 2017

[268] Véxase nova do Grupo Parlamentario Popular http://www.parlamentodegalicia.es/sitios/web/grupoPP/contenidogal/novas/NovasHistoricoDetalle.aspx?ID=1652 consultada en xaneiro - abril do 2017

[269] Datos do 2010.

[270] Datos do 2009.

[271] Enquisa de satisfacción sobre as Galescolas presente na Memoria de Actividades do CGSIB do 2008.

múltiples críticas relacionadas con aspectos colaterais á primeira definición do problema público a solventar (caso dos elementos de carácter identitario), pero que inciden de xeito substancial en *cleavages* a ter en conta electoralmente, así como con aspectos relacionados coa xestión interna dos procesos de traballo. A presenza destas polémicas dá no cuestionamento da institución e, polo tanto, abre a posibilidade ó establecemento dun vencello directo entre a existencia do propio ente e a capacidade de actuación dos diferentes actores políticos galegos en termos multinivel.

6.2.3 A decisión do 2010 e a evolución do Consorcio nas VIII e IX lexislaturas.

A pesar de que o Consorcio foi un elemento central na VII lexislatura no artellamento da política de servizos sociais entendida dende unha perspectiva multinivel, centralidade esta recollida tanto en termos de rendemento institucional como en termos de focalización da atención dos actores políticos co que isto comporta en termos de reaccións, é salientable que o ente ou os seus servizos non ocupen unha posición relevante nos programas electorais dos principais actores políticos de cara ás eleccións autonómicas do ano 2009.

No programa electoral deseñado polo Partido Popular non existen referencias ó Consorcio, aínda que se pode observar unha referencia á necesidade de creación de "*guarderías infantiles en los grandes centros administrativos"*[272], pero é posible observar unha referencia colateral ó Consorcio ó referirse ás medidas a tomar para mellorar o sector público autonómico. Neste caso, sobre a base da suposta creación de estruturas burocráticas paralelas, proponse a redefinición e redimensionamento da "*Administración paralela, con muchos y nuevos organismos cuya necesidad ha sido cuestionada tanto por los trabajadores públicos como por el Consello de Contas"*[273]. Con todo, o programa do Partido Popular atópase centrado no fomento da economía e na mellora da eficiencia das administracións e non nas políticas sociais.

Con respecto ó programa do PSdG-PSOE, este fai referencia específica ó Consorcio aludindo á necesidade dunha "*relación equilibrada entre a administración autonómica e a municipal dentro do Consorcio de Servizos Sociais"*[274], se ben inciden na creación de centros de día coa construción de 50 novos centros ata acadar as 10.000 prazas ó longo da lexislatura[275], ó mesmo tempo que se reafirma a vontade de expansión das Escolas Infantís coa creación de 10.000 novas prazas e mellorando a redución da ratio alumnos-docente[276]**.**

O programa electoral do BNG asume dende o seu inicio o potenciamento do Consorcio como referente no novo modelo de servizos sociais baseado na colaboración e cooperación interinstitucional, pretendendo *"afianzalo como o instrumento público de xestión para o desenvolvemento de servizos sociais de calidade"*[277] de tal xeito que sexa o ente que artelle a

[272] Programa Electoral do Partido Popular. 2009:114
[273] Programa Electoral do Partido Popular. 2009:111
[274] Programa Electoral PSdG-PSOE. 2009:102.
[275] Programa Electoral PSdG-PSOE. 2009:133.
[276] Programa Electoral PSdG-PSOE. 2009:88.
[277] Programa Electoral BNG. 2009:13

continuidade na expansión das Galescolas con 10.000 novas prazas[278], ou acadar as 12.000 prazas en centros de día[279] . O BNG considera ó Consorcio como un exemplo no cumprimento do Pacto Local demostrando " *ser, ante todo, un instrumento ó servizo do municipalismo e da cidadanía"* onde prima o principio de "*cooperación guiada pola responsabilidade pública, a eficiencia e o servizo á cidadanía" [280]***.***

Así, a presenza do Consorcio nos programas electorais oscila entre o potenciamento (BNG), a reflexión (PSdG-PSOE) e a ausencia explícita complementada cunha implícita predisposición á fonda redefinición (PP), posicións sobre o ente que son complementarias ó recoñecemento da necesidade de seguir incidindo nas políticas de benestar, pero con intensidades distintas.

Os resultados das eleccións autonómicas celebradas o 1 de marzo do 2009 comportaron a obtención polo Partido Popular da maioría absoluta (38 parlamentarios) e, polo tanto, a modificación na composición parlamentaria da VIII lexislatura que sustentaría ó goberno autonómico presidido por Alberto Núñez Feijóo e que, como é obvio, supón o troco na dirección da Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar, que pasa a ser Consellería de Traballo e Benestar con Beatriz Mato á súa fronte e, finalmente, o relevo no cargo de xerente do Consorcio no que Roberto Rodríguez Martínez substitúe a Lois Pérez Castrillo como consecuencia da decisión do Comité Directivo de 5 de xuño do 2009.[281]

A partir do resultado dos comicios foi tomando pulo unha modificación substantiva da actividade do Consorcio relacionada coas Escolas Infantís, pero que inicialmente non afectaba á natureza do ente. Trátase da revisión global da política lingüística emprendida pola Xunta de Galicia e focalizada no Decreto 124/2007 do uso do galego no sistema educativo que, no que á educación infantil lle toca, comportará a revisión do regulamento de réxime interior das Galescolas no marco dunha revisión global da Rede que comezará polo troco de nome e de imaxe corporativa xa que *"Las galescolas han muerto"*.[282]

Imaxe 12: Logotipo da Rede de Escolas Infantís de Galicia. A Galiña Azul.

Fonte: www.escolasinfantisdegalicia.es

[278] Programa Electoral BNG. 2009:43.
[279] Programa Electoral BNG, 2009:17
[280] Programa Electoral BNG, 2009:198
[281] Publicada no Diario Oficial de Galicia nº115 de luns 15 de xuño do 2009. Ver http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2009/20090615/Anuncio23DFA_gl.html consultada en xaneiro - abril do 2017
[282] Declaracións de Núñez Feijóo o 6 de marzo do 2009 recollidas en http://www.abc.es/20090305/nacional-politica/feijoo-galescolas-muerto-200903051938.html consultada en xaneiro - abril do 2017

En agosto do 2009, procédese á eliminación da imaxe corporativa das Galescolas (Rede Galega de Escolas Infantís) e á súa substitución pola denominación Galiña Azul (Rede de Escolas Infantís de Galicia) , en tanto que nos meses seguintes se procede á re-elaboración da normativa interna da rede para matizar, no seu Art. 33[283], a utilización do galego como idioma habitual da escola presente no Art. 37 do regulamento anterior. Esta liña de actuación compleméntase co Decreto 330/2009 polo que se establece o currículo de educación infantil en Galicia[284] que asume o uso por parte do profesorado da lingua predominante na contorna (Art. 13), e co Decreto 79/2010 para o plurilingüísimo[285] que, no que se refire á educación infantil, ratifica o contido do 330/2009.

É dicir, as primeiras actuacións do goberno da VIII lexislatura con respecto ó Consorcio céntranse naqueles aspectos que, se ben forman parte do perímetro do problema público ó que lle dá resposta o ente, non inciden no cuestionamento da existencia do propio ente senón que se concentran nunha parte do devandito problema ó realizaren unha acción encamiñada á minoración do uso do idioma galego nas Escolas como elemento integrante do *cleavage identitario* utilizado no período pre-electoral e electoral previo, así como no troco na imaxe corporativa da Rede como recurso de imaxe[286] do novo goberno en relación co anterior.

Esta focalización inicial non obsta para que dende finais do 2009 se inicie un vieiro de actuacións sustentadas en termos de opinión pública mediante cuestionamentos do traballo do goberno da VII lexislatura[287], que comportarán unha modificación non incremental na política

[283] O novo regulamento das Escolas Infantís no seu Art. 33 correspondente ó uso da lingua afirma que *"Nesta etapa da educación infantil 0-3, o persoal das escolas infantís usará na aula a lingua materna predominante entre o alumnado, terá en conta a lingua do contorno e coidará que o alumnado adquira de forma oral e escrita o coñecemento da outra lingua oficial de Galicia, dentro dos límites propios desta etapa. Fomentarase, así mesmo, unha primeira aproximación á lingua estranxeira, especialmente para os/as nenos/as do último tramo de idade".* (Dispoñible on line en http://www.escolasinfantisdegalicia.es/barro/wp-content/uploads/sites/108/2012/10/rri_version_consolidada.pdf) substituíndo ó Art. 37 do anterior que afirmaba que "*De acordo co obxectivo de área incluído no Plan xeral de normalización da lingua galega que prevé o fomento do uso do galego desde a etapa de 0 a 3 anos, de xeito que se superen as fortísimas carencias que se observan nos primeiros banzos do ensino, a lingua habitual da escola, tanto nos usos orais como nos escritos, será o galego".*

[284] Dispoñible en http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2009/20090623/Anuncio24C76_gl.pdf consultada en xaneiro - abril do 2017

[285] Dispoñible on line en http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2010/20100525/Anuncio196D2_gl.html consultada en xaneiro - abril do 2017

[286] Variante do uso do recurso patrimonial en termos do modelo de análise de políticas públicas de Subirats e outros (2008) .

[287] Neste sentido é salientable a transcrición da Pregunta Oral en Comisión 08/POC-0609 (4849) presentada por Román Rodríguez González, parlamentario do Partido Popular á Mesa do Parlamento o 20 de xullo do 2009 e recollida no Boletín Oficial do Parlamento nº58 de 24 de agosto do 2009. Esta pregunta inclúe unha exposición de motivos nas que se alude á presenza de recelos (pola asunción por Vicepresidencia da xestión das escolas infantís) entre a "…*comunidade educativa e parte da sociedade galega. Recelos que se acentuaron no intre en que a xestión da Educación Infantil pasa a integrarse no "Consorcio de Servicios Sociais", organismo de nova creación que pretendía exercer un control ideolóxico desta importante franxa educativa. Nace así o programa de "Galescolas", que básicamente tina como obxectivo absorver a xestión das garderías públicas preexistentes (básicamente xestionadas polos concellos) por parte do Consorcio, e realizar ó marxe da Consellería de Educación toda a planificación de actividades educativas. Este claro exemplo de neocentralismo autonómico, e de burdo intento de control ideolóxico desde o "biberón", foi duramente contestado desde o PP, gran parte dos concellos (destacado é o caso de Lugo ó estar gobernado por un partido político socio do BNG) e mesmo por sindicatos como a UGT (acusaron de nepotismo os procedementos de contratación). O afán da utilización deste servicio público para ideoloxizar ós máis cativos (significativas foron as iniciativas de controversias respecto ó Himno galego), e as represalias para aqueles concellos que non se integraron nesta rede (cunha rebaixa do aporte da Xunta ós concellos para o mantemento das prazas de garderías municipais en máis dun 30%), xeraron un forte rexeitamento social…"*

pública de servizos sociais que, ata o intre, contaba co Consorcio como ente encargado do artellamento multinivel dos servizos da mesma.

Así, tal e como se puido observar no apartado relativo á análise dos orzamentos do Consorcio, a partir dos cambios no goberno iníciase un proceso de *contención orzamentaria* que comporta rachar a tendencia expansiva dos anos anteriores e, a partir do freo da inercia institucional que leva a que o orzamento do ano 2010 sexa liquidado por un monto de case 72 millóns de euros, o orzamento do 2011 se liquide con 59 millóns, o que supón unha redución do 16,8%. Esta redución continúa nos exercicios do 2012 e 2013, anualidade no que se toca fondo cun orzamento liquidado de 53 millóns, o que supón a redución de case o 26% con respecto á cifra teito do 2010.

Esta redución orzamentaria plásmase, sobre todo, na contención da expansión do ente relativa á construción e creación de novos centros e prazas, de tal xeito que as partidas liquidadas de investimentos do Consorcio (Capítulo VI de gastos) pasan de máis de 19 millóns no 2010 a 1,4 millóns no 2013, o que supón unha redución do 92,8% e a paralización dos investimentos ata as anualidades 2014 e 2015 onde se superan os cinco e seis millóns respectivamente.

Ademais da decisión tomada nos inicios da VIII lexislatura de *conter* a práctica expansiva do Consorcio, con respecto á xestión interna é posible observar dende finais do 2009 a utilización da externalización para a xestión dos centros consorciados, de tal xeito que esta forma de xestión mediante concesión administrativa se integra na práctica habitual do Consorcio para a apertura dos novos centros[288]. Este modelo suscita rexeitamentos entre os traballadores do ente[289], entre os sindicatos[290], e entre os actores políticos e institucionais, nos que o BNG acusa á nova xerencia da *"privatización"* [291] dos servizos, en tanto que o PSdG-PSOE, en conxunto coa FEGAMP, reclaman a "*continuidade institucional do xa acordado"* xa que "*Non é posible que unha corporación municipal ceda terreos e leve a pleno un convenio, e co cambio de goberno autonómico lle muden as condicións"*[292]relacionadas coa xestión pública dos centros.

Esta decisión da nova xerencia do Consorcio de utilizar a externalización de servizos toma forma ó longo dos últimos meses do 2009 e principios do 2010 a pesar de que, como se indica, conta cunha fonda oposición dende os Concellos, salientando a reacción dos alcaldes de municipios do BNG que non cederán os centros obxecto da concesión a non ser que se retome a xestión pública directa presente nos convenios de adhesión asinados[293], así como a

[288] Tal e como se pode observar na nova de El País de novembro do 2009 dispoñible en http://elpais.com/diario/2009/11/28/galicia/1259407091_850215.html consultada en xaneiro - abril do 2017

[289] Como se pode observar coa recollida de máis de 15.000 sinaturas polos traballadores do Consorcio en contra da privatización. Véxase nova en http://diariodepontevedra.galiciae.com/gl/noticia/53656/los-trabajadores-del-consorcio-entregan-15000-firmas-la-xunta-contra-la-privatizacion consultada en xaneiro - abril do 2017

[290] Véxanse concentracións relativas ó posible desmantelamento do Consorcio en http://www.cig-ensino.gal/multimedia/videos/12-3-2009/concentracion-diante-da-sede-do-pp-en-resposta-as-declaracions-de-nunez- consultada en xaneiro - abril do 2017

[291] Véxanse declaracións de Carlos Aymerich, voceiro do BNG en http://www.lavozdegalicia.es/galicia/2009/12/01/0003_8143038.htm consultada en xaneiro - abril do 2017

[292] Véxanse declaracións de Laura Seara, secretaria de Igualdade e Políticas Sociais do PSdG-P consultada en xaneiro - abril do 2017SOE, e de Carlos Fernández, Presidente da FEGAMP en http://www.psdeg-psoe.org/pda/noticia.php?id=5183

[293] É posible ver a reacción dos alcaldes do BNG nesta nova cuxo titular é "*Alcaldes del BNG boicotean la privatización de servicios sociales sin ceder las residencias"* en http://elpais.com/diario/2009/12/21/galicia/1261394293_850215.html consultada en xaneiro - abril do 2017

propia dos alcaldes pertencentes ó PSdG-PSOE que, xa no 2010, formulan a posibilidade de abandonar en bloque o Consorcio perante a decisión de modificar as formas de xestión inicialmente contempladas de provisión directa dos servizos[294].

Con todo, a decisión non incremental máis salientable dende o punto de vista institucional con respecto á política pública foi a tomada na Asemblea do Consorcio celebrada en xullo do 2010[295] na que se decide a integración do Consorcio na Axencia Galega de Servizos Sociais e a disolución posterior deste. Esta decisión estaba tomando forma dende maio do 2010[296]e contemplaba a asunción, por parte da Axencia Galega de Servizos Sociais definida na Lei 13/2008 de servizos sociais de Galicia, dos centros consorciados e dos convenios de adhesión asinados polos Concellos co Consorcio, de tal xeito que unha vez realizado o traspaso, se puidera levar a cabo a liquidación e extinción do Consorcio.

Deste xeito, para que se produza a disolución do Consorcio debe ser creada a Axencia e traspasados os convenios de adhesión e os centros consorciados, aínda que esta decisión se toma pola Asemblea co voto en contra dos representantes do BNG[297]e do PSdG – PSOE, a pesar de que, segundo a Conselleira de Traballo e Benestar e Presidenta do Consorcio, Beatriz Mato, "*...entendimos que la Lei de Servizos Sociais de 2008, que crea la Axencia, era el instrumento donde evitaríamos las duplicidades, porque cuando llegamos encontramos servicios que se están desarrollando, para el mismo fin, parten en la consellería y parte en el Consorcio"*, de tal xeito que a Axencia racionalizaría a xestión dos centros buscando "*la máxima optimización de cada uno de los euros públicos y eso es absolutamente impensable con las disfunciones y duplicidades que heredamos el Gobierno anterior"*[298].

Como se pode observar, ó longo dos anos 2009 e 2010, o novo equipo responsable do Consorcio e da Consellería de Traballo e Benestar, toma unha serie de decisións non incrementais *in crescendo* con respecto ó Consorcio como ente que artella a política social dende unha perspectiva multinivel centradas na (I) exploración de formas de provisión indirecta mediante a externalización da xestión de centros consorciados; (II) na anulación da última convocatoria de procesos de selección de persoal levada a cabo no 2008[299]; (III) na

[294] É posible observar esta reacción nesta nova cuxo titular é "*Cien alcaldes socialistas amenazan con dejar el Consorcio por la nueva política de Feijóo"* en http://www.lavozdegalicia.es/galicia/2010/02/02/0003_8267397.htm consultada en xaneiro - abril do 2017

[295] Véxase nova con titular "*A asemblea do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar aproba a súa integración na Axencia Galega de Servizos Sociais"*en http://www.xunta.gal/hemeroteca/-/nova/005225/asamblea-consorcio-galego-servizos-igualdade-benestar-aproba-sua-integracion ou "*La Xunta disolverá el Consorcio de Benestar creado por el bipartito"* en http://www.lavozdegalicia.es/galicia/2010/05/08/0003_8469453.htm consultadas en xaneiro - abril do 2017

[296] Véxase nova con titular "*Incio de los trámites para poner en marcha la agencia que disolverá el Consorcio de Benestar"* en http://www.lavozdegalicia.es/galicia/2010/05/14/0003_8482550.htm consultada en xaneiro - abril do 2017

[297] Segundo se pode observar na nota de prensa cuxo titular é "*O BNG vota en contra da disolución do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar"* en http://arquivo.bng-galiza.org/opencms/opencms/BNG/global/contidos/novas/novas/nova_1546.html?uri=/BNG/global/seccions/novas/index.htm consultada en xaneiro - abril do 2017l consultada en xaneiro - abril do 2017

[298] Véxase entrevista cuxo titular é "*Con la Axencia de Servizos Sociais no va a haber un chiringuito más"* en http://www.lavozdegalicia.es/galicia/2010/05/08/0003_8469823.htm consultada en xaneiro - abril do 2017

[299] Anulación levada a cabo por resolución do Comité Directivo do Consorcio de 23/04/2010 unha vez analizados os recursos contenciosos presentados contra as convocatorias polo CSI-CSIF e por SATSE, así como emitido informe sobre a legalidade das devanditas convocatorias por parte da Dirección Xeral da Función Pública no que se indica que "*as bases das convocatorias (...) poden vulnerar os dereitos fundamentais á igualdade, mérito e capacidade..."*. Tamén foi emitido ditame polo Consello Consultivo de Galicia que informa favorablemente a revisión de oficio das bases. Resolución anulatoria dispoñible en http://www.igualdadebenestar.org/mediateca/seleccion_persoal/resolucion_nulidade_proceso_selectivo.pdf consultada en xaneiro - abril do 2017

substitución da imaxe corporativa das Galescolas e na súa propia denominación como revisión do recurso de imaxe do ente; (IV) na modificación do uso do galego nos centros infantís; (V) na limitación da vocación expansiva inicial; e finalmente (VI) na decisión de integración na Axencia e disolución final do Consorcio.

Esta serie de decisións con respecto ós servizos do ente lévanse a cabo nos primeiros anos da VIII lexislatura, aínda que a decisión máis crucial das indicadas (a disolución do Consorcio) queda *conxelada* á espera da creación da Axencia; creación esta que terá lugar ó longo do 2014 para entrar en funcionamento o de xaneiro do 2015 xa na IX lexislatura, o que supón que o Consorcio continuará coas súas actividades ó longo do período indicado se ben incluíndo as modificacións xa comentadas.

É salientable a consideración da continuidade das actividades do Consorcio xa que ó longo do período comprendido entre os anos 2010 (data da decisión da disolución) e 2015 (data de posta en funcionamento da Axencia e, polo tanto, de facer efectivo o traspaso dos centros consorciados e disolver o ente), o Consorcio xestionará máis de 300 millóns de euros[300]e, aínda que non retomará a senda expansiva dos primeiros anos, a partir do 2013 dáse un incremento nos recursos, con especial atención ó Capítulo VI de gastos correspondente ós investimentos, e que fan posible que nos últimos anos (2014 – 2016) se produza un incremento do número de centros abertos (especialmente escolas infantís) ata chegar as cifras actuais.

A actividade do Consorcio continúa, se ben iníciase un proceso interno de revisión dos convenios de adhesión dos Concellos e de liquidación das cantidades adebedadas por estes. Este proceso de revisión, conxuntamente coa decisión da disolución e coa da externalización da xestión de centros, segue a levantar críticas entre os actores políticos e institucionais locais e autonómicos, reclamando o PSdG-PSOE no 2012 que "*sus presupuestos* (os do Consorcio) *se transfieran a los ayuntamientos para que estos puedan prestar los servicios sociales municipales. De lo contrario, los alcaldes socialistas abandonarán este órgano*"[301]

Este proceso de revisión das liquidacións municipais en concepto de achegas fixadas nos convenios, lévase a cabo ó longo das VIII e IX lexislaturas dentro dun contexto de limitación orzamentaria global determinado pola crise económica e que, no caso do Consorcio, vén xustificado por unha práctica da anterior xerencia centrada na "*falta de rigor económico-financiero importante (…) se dieron pasos mucho más largos de lo que daban las piernas. Se gastó lo que no se tenía*"[302]. Este elemento é básico para ter en conta os esforzos realizados pola xerencia ó longo das VIII e IX lexislaturas con respecto ás liquidacións das achegas dos Concellos e, polo tanto, ás críticas xurdidas neste sentido nun contexto económico marcado polas restricións orzamentarias autonómicas e locais.

[300] Contabilización dos orzamentos liquidados 2010 – 2014 (incluído).

[301] Véxase nova cuxo titular é "*Los alcaldes del PSOE amenazan con abandonar el Consorcio de Benestar"* en http://elpais.com/diario/2012/02/01/galicia/1328095092_850215.html. Reclamación contemplada na Proposición non de lei en Pleno 08/PNP-1588 (76930) presentada á Mesa do Parlamento por Beatriz Sestayo, parlamentaria do PSdG-PSOE, o 31 de xaneiro do 2012, e recollida no Boletín Oficial do Parlamento nº 636 de 9 de febreiro do 2012. Consultada en xaneiro - abril do 2017

[302] Declaracións de Roberto Rodríguez, xerente do Consorcio, en nova cuxo titular é "*El bipartito gastó en el Consorcio de Benestar el dinero que no tenía"* en http://www.elcorreogallego.es/galicia/ecg/roberto-rodriguez-el-bipartito-gasto-en-el-consorcio-de-benestar-el-dinero-que-no-tenia/idEdicion-2009-12-13/idNoticia-496544/ consultada en xaneiro - abril do 2017

Así, no marco dunha revisión lexislativa a nivel estatal sobre a capacidade de gasto público, dáse un múltiple proceso na política social galega e no Consorcio caracterizado por:

- **Redución orzamentaria** no período 2010 – 2014 complementada pola utilización da externalización como sistema de xestión de centros co obxectivo de procurar a contención do gasto, que provoca que o Consorcio se centre nos traballos de mellora da xestión deixando de lado o investimento. Esta redución chega ata os anos finais da IX lexislatura nos que se observa o inicio dunha tendencia crecente no orzamento, o que dá lugar á apertura de novos centros e prazas ata chegar ás cifras actuais.
- Incremento dos ingresos procedentes das **liquidacións das achegas** municipais pendentes do período 2008 – 2013, que o Consorcio realiza en base ós convenios asinados cos Entes locais, aínda que dende instancias como a FEGAMP se alude a que "*estas valoracións eran totalmente unilaterais*"[303] .
- **Procura do traspaso á Axencia** dos convenios de adhesión ó Consorcio asinados polos Concellos mediante a presenza de incentivos, marcados polas leis 14/2013 de racionalización do sector público autonómico e 12/2014 de medidas fiscais e administrativas, que minoran as achegas municipais pendentes de liquidación no período 2008 – 2013.
- **Contexto lexislativo estatal que incide na *racionalización* das competencias locais**. Neste sentido, como xa se observou, a 27/2013 no marco do Informe CORA marca un vieiro de traballo relacionado co principio de *unha administración, unha competencia*, incidindo na atribución ás Comunidades Autónomas das competencias atribuídas pola 7/1985 ós Entes Locais relacionadas coa sanidade, educación e servizos sociais. Con todo, ademais da existencia de diferentes sentenzas do Tribunal Constitucional que limitan o contido da 27/2013, a propia normativa autonómica galega 5/2014 matiza *de facto* a reforma das bases de réxime local na súa Disposición Adicional Segunda pola que se lle sigue atribuíndo ós Entes Locais as devanditas competencias. De tódolos xeitos, a racionalización das administracións e a distribución competencial entran definitivamente na axenda.
- **Tensas relacións cos actores da política.** O *policy style* é conflitivo tanto para os actores políticos como para os actores institucionais. Neste sentido, a FEGAMP apoia ós Concellos á hora de establecer reclamacións e contenciosos sobre as liquidacións, vieiro este polo que transitan os Concellos liderados por BNG, PSdG-PSOE e por PP como actores políticos locais. Ademais, as tensións tamén se relacionan no caso do PSdG-PSOE coas acusacións de *privatización*, e coa disolución do Consorcio; en tanto que os Concellos liderados polo BNG engádenlle o *cleavage identitario* ó posicionamento crítico.

O proceso de revisión das liquidacións acelérase nos anos 2014 e 2015 a raíz da entrada en funcionamento da Axencia Galega de Servizos Sociais[304] que, inicialmente, asume a xestión das Escolas Infantís titularidade da Xunta de Galicia.

[303] Declaracións de Alfredo García, Presidente da FEGAMP 2015 – Actualidade, en entrevista concedida para a investigación.

[304] Decreto 40/2014 polo que se crea a Axencia Galega de Servizos Sociais e se aproban os seus estatutos publicado no Diario Oficial de Galicia nº66 de venres 4 de abril do 2014.

6.2.4 A mobilización dos actores a partir do 2015 e a situación na X lexislatura.

Como se indica con anterioridade, a situación do Consorcio no ano 2015 vén determinada pola decisión da disolución do 2010 e o traspaso dos centros consorciados á Axencia. Esta situación é paralela ó suave incremento orzamentario do ente e ó inicio dun limitado proceso de expansión (apertura de centros e de prazas) a finais da IX lexislatura, ademais de situarse nun contexto de tensións entre os actores políticos e institucionais en termos multinivel xa que as liquidacións das achegas e o traspaso dos convenios á Axencia provocan reaccións contrarias por parte dos Entes locais.

Estas reaccións, se ben foron constantes dende o inicio do proceso de revisión institucional relatado, toman pulo ó longo do 2015 a raíz da intensificación do traballo de traspaso dos convenios á Axencia ó estar esta en vigor dende o 1 de xaneiro do 2015. Así, aproximadamente 2/3 dos Concellos adheridos formulan queixas sobre este proceso de liquidación e traspaso afirmando que comporta unha revisión substancial das achegas inicialmente contempladas na adhesión ó Consorcio, afirmando que supoñen un "*20% más por plaza"* e que están a ser trasladadas ós Entes locais mediante "*imposición"* e de xeito *"unilateral"*[305] sen seren estudadas nunhas Comisións Mixtas das que se indica que:

> …nunca se reuniron… por iso as liquidacións saíron así…o cal era ilegal…o noso consello ós concellos era que non pagaran. Primeiro que se reúna a mesa de seguimento e despois que poñan as contas enriba da mesa porque eran as contas do Gran Capitán. A idea era de pechar o Consorcio e debíanse liquidar as débedas, por iso saían unhas liquidacións que sabían perfectamente que non ían cobrar. Como lles vai pagar o concello de Vilamartín…pedíanlle 300 mil euros, á Rúa pedíanlle 500 mil… pero sen non os ten… non os pode pagar[306].

Este malestar medra ó longo do 2015, considerándose un punto salientable as eleccións municipais celebradas no mes de maio que comportan a modificación de numerosos gobernos locais e, sobre todo, o troco na xunta directiva e presidencia da FEGAMP a raíz da perda de apoios do Partido Popular. Neste contexto, medran as reaccións perante o proceso polo que está a pasar o Consorcio, utilizando os actores políticos opostos ó proceso termos como "*chantaxe"*[307] ou "*imposición"*[308], en tanto que diferentes gobernos municipais se negan a asinar os novos convenios, incluso tendo en conta a redución das achegas que suporía asinar coa Axencia atendendo ós incentivos previstos na lei 12/2014.

Neste contexto prodúcese en outubro do 2015 unha salientable modificación do Goberno da Xunta de Galicia pola que se procede á creación da Consellería de Política Social[309] coas

[305] Véxase nova cuxo titular é "*El BNG acusa a Benestar de obligar a pagar más a los concellos por centros de día y guarderías"*en http://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2015/02/23/bng-acusa-benestar-obligar-pagar-concellos-centros-dia-guarderias/00031424690584141214376.htm consultada en xaneiro - abril do 2017

[306] Declaracións de Alfredo García, Presidente da FEGAMP 2015 – Actualidade, en entrevista concedida para a investigación.

[307] Véxase reacción do PSdG-PSOE en nota de prensa titulada "*Chantaxe da Xunta aos Concellos coas liquidacións dos convenios de Escolas Infantís"* do 9 de setembro do 2015, dispoñible en http://www.psdeg-psoe.com/chantaxe-da-xunta-aos-concellos-coas-liquidacions-dos-convenios-de-escolas-infantis/ consultada en xaneiro - abril do 2017

[308] Véxase nova cuxo titular é "*Rebelión municipal contra o "taxazo" da Xunta nas escolas infantís"* en http://praza.gal/politica/10116/rebelion-municipal-contra-o-taxazo-da-xunta-nas-escolas-infantis/ consultada en xaneiro - abril do 2017

[309] Véxase Decreto 116/2015 polo que se modifica a estrutura da Xunta. Dispoñible on line en http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2015/20151005/AnuncioC3B0-041015-1_gl.html consultada en xaneiro - abril do 2017

competencias que formaban parte da anterior Consellería de Traballo e Benestar[310], e da que é nomeado Conselleiro José Manuel Rey Varela[311], Presidente da FEGAMP no período 2011 – 2015, Alcalde de Ferrol no mesmo mandato, e actor participante no proceso de deseño e creación da Axencia Galega de Servizos Sociais. Ademais, o Comité Directivo do Consorcio nomea o 12 de novembro a Perfecto Rodríguez, anterior alcalde de Ponte Caldelas polo Partido Popular, novo xerente do ente.

Estes feitos, conxuntamente co nomeamento de Alfredo García, Alcalde do Barco de Valdeorras polo PSdG-PSOE, á fronte da FEGAMP, abren unha *policy window* xa que dende finais do 2015 ata o mes de maio do 2016 iníciase un proceso de negociación entre a Consellería de Política Social e a propia FEGAMP co obxectivo de redefinir a situación do Consorcio e das liquidacións das achegas municipais obxecto de controversia. Neste sentido, é preciso aludir a que:

> …a visión, a percepción, a experiencia dos problemas do actual equipo visto dende o mundo municipal, loxicamente os anteriores non a tiñan. Os anteriores tiñan moita experiencia porque Roberto levaba nesta historia moitos anos, pero seguro que lle é máis fácil a Perfecto poñerse do outro lado que a Roberto, porque Perfecto xa estivo do outro lado e sabía cales eran os problemas da súa escola infantil[312].

Así, finalmente, o 11 de maio do 2016 a Consellería de Política Social e a FEGAMP asinan o *"Acordo marco en relación ó Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar"*[313] mediante o cal revisan as liquidacións practicadas polo Consorcio ós Concellos e establece uns criterios claros para a determinación das achegas municipais polos centros de día e escolas infantís consorciadas, así como os contidos incluídos dentro do mantemento do centro ó que os concellos se comprometen.

Deste xeito, os Concellos achegarán unha cantidade de 1.500€/praza anuais para as Escolas Infantís (dos cales 600€/praza poderanse achegar en concepto de mantemento e os 900€ restantes en metálico) e 2.500€/praza anuais para os Centros de Día (dos cales 600€/praza poderanse achegar en concepto de mantemento e os 1.900€ restantes en metálico). Estas cifras compoñen un terzo do custo das prazas estimadas en 4.500€/praza anuais para as escolas e 7.500€/praza anuais para os Centros de Día.

Este acordo supón a revisión das condicións presentes nas liquidacións baralladas ó longo do ano 2015 que deron pé á "*rebelión municipal"*[314] para reducir as débedas acumuladas polo Consorcio cifradas en 51,6 millóns, de tal xeito que a partir do Acordo "*o Consorcio abre unha nova etapa como instrumento de colaboración entre as administracións autonómica e*

[310] Véxase Decreto 176/2015 polo que se establece a estrutura da Consellería de Política Social dispoñible on line en http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2015/20151204/AnuncioG0425-031215-0002_gl.html consultada en xaneiro - abril do 2017

[311] Véxase nomeamento realizado o 5 de outubro polo Decreto 126/2015 dispoñible on line en http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2015/20151005/AnuncioC3B0-041015-8_gl.html consultada en xaneiro - abril do 2017

[312] Declaracións de Alfredo García, Presidente da FEGAMP 2015 – Actualidade, en entrevista concedida para a investigación.

[313] Véxanse notas oficiais da FEGAMP en http://www.fegamp.gal/content/acordo-marco-fegamp-conselleria-de-politica-social-en-relacion-ao-consorcio-galego-de e da Xunta de Galicia en http://www.xunta.gal/hemeroteca/-/nova/051568/xunta-galicia-fegamp-acadan-novo-marco-coparticipacion-cofinanciacion-nas-escolas consultadas en xaneiro - abril do 2017

[314] Concepto utilizado no titular "*Rebelión municipal contra o taxazo da Xunta nas escolas infantís"* aparecido en http://praza.gal/politica/10116/rebelion-municipal-contra-o-taxazo-da-xunta-nas-escolas-infantis/ consultada en xaneiro - abril do 2017

local", supoñendo "*viabilidade e garantía de futuro ós servizos que se prestan no ámbito local por parte do Consorcio"* e o recoñecemento compartido de que o ente "*é o marco acaído"* para estes servizos.[315]

Ademais, o acordo comporta, en palabras da FEGAMP, "*que se incorporen ao Consorcio novos concellos que así o desexen e que os seus centros de día e escolas infantís a día de hoxe xestionadas 100% de xeito municipal, pasen a integrarse no organismo"*[316], co cal racha a conxelación *de facto* do Consorcio e ábrese a porta á *"expansión"*[317] dos servizos xa que "*é un modelo que ten que seguir ampliándose porque non pode ser que uns concellos teñan un servizo e outros non o teñan"*[318] así como, en función da dinámica orzamentaria autonómica, á expansión real da oferta mediante a apertura de novos centros.

Deste xeito, e como novidade dende a creación do Consorcio, a partir do documento asinado pola Consellería de Política Social e a FEGAMP créase un contexto no que os principais actores da política multinivel non poñen en dúbida a existencia do mesmo e a súa necesidade para a prestación dos servizos de benestar de carácter local, acadándose así un equilibrio inexistente dende o 2006 e abríndose un novo escenario para a consolidación institucional na X lexislatura.

Este Acordo compleméntase coa decisión da Consellería de Política Social e da Consellería de Facenda, derivado do consenso coas entidades sindicais CIG, CC.OO e UXT, de proceder á integración do persoal do Consorcio no Convenio Único para o Persoal Laboral da Xunta de Galicia con data de marzo do 2017. Así, este novo acordo[319] comporta a homoxeneización das condicións laborais dos traballadores do Consorcio con respecto ó persoal laboral das diferentes unidades da Xunta de Galicia, o que suporá incrementos salariais e reducións de xornadas laborais anuais, en tanto que tamén comportará que o ente pase a depender das listas xerais da Xunta de Galicia para todo o relativo á cobertura de substitucións temporais[320]. Este feito, que pode ser interpretado como a "*culminación da renuncia ó peche do Consorcio de Benestar"*[321], é integrado no esquema da investigación atendendo á culminación das *viraxes* que o Consorcio tivo dende a súa creación ata o ano 2017.

[315] Citas textuais extraídas da nova cuxo titular é "*A Xunta recúa e renuncia ó peche do Consorcio de Benestar seis anos despois de aprobalo"* en http://praza.gal/politica/11720/a-xunta-recua-e-renuncia-ao-peche-do-consorcio-de-benestar-seis-anos-despois-de-aprobalo/ consultada en xaneiro - abril do 2017

[316] Véxase nota oficial de prensa da FEGAMP con titular "*Aprobado por unanimidade un acordo marco para a vibilidade do Consorcio de Igualdade e Benestar"* de 20 de abril do 2016. Dispoñible on line en http://www.fegamp.gal/content/aprobado-por-unanimidade-un-acordo-marco-para-viabilidade-do-consorcio-de-igualdade-e consultada en xaneiro - abril do 2017

[317] Declaracións de Alfredo García, Presidente da FEGAMP 2015 – Actualidade, en entrevista concedida para a investigación.

[318] Declaracións de Alfredo García, Presidente da FEGAMP 2015 – Actualidade, en entrevista concedida para a investigación.

[319] Documento dispoñible en http://www.cig-ensino.gal/descargas/Acordo%20adhesi%C3%B3n%20e%20integraci%C3%B3n%20Consorcio%20no%20V%20Convenio%20e%20Xunta.pdf consultada en xaneiro - abril do 2017

[320] Véxase nota de prensa da Xunta de Galicia de 6 de marzo do 2017. Dispoñible on line en http://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/0819/xunta-sindicatos-acordan-integracion-dos-traballadores-consorcio-galego-benestar consultada en abril do 2017

[321] Véxase titular de Praza do 6 de marzo do 2017 "*A Xunta culmina a renuncia a pechar o Consorcio de Benestar coa integración do seu persoal"* dispoñible on line en http://praza.gal/politica/13778/a-xunta-culmina-a-renuncia-a-pechar-o-consorcio-de-benestar-coa-integracion-do-seu-persoal/ consultada en abril do 2017

Así, se ben a consolidación da institución semella asentada mediante os acordos dos anos 2016 – 2017 e o seu correspondente recoñecemento lexislativo no Art. 69 da Lei 2/2017, a capacidade de mobilización de recursos dos actores pode levar á presenza de variacións de carácter cuantitativo nos diferentes servizos, como pode ser o caso do retorno a orzamentos expansivos que incrementen o ritmo na apertura de centros e prazas; variacións de carácter institucional relacionadas cos sistemas de xestión dos servizos, incidindo na provisión directa ou na externalización e, dentro desta, na maior ou menor presenza de prácticas de contratación estratéxica con entidades de economía social, así como de instrumentos de control de xestión de servizos externalizados; ou variacións de carácter substantivo na prestación dos servizos derivadas, por exemplo, da modificación das liñas relacionadas coa normalización lingüística na etapa infantil como exemplo dunha política pública de importante controversia entre os actores e que, como se puido observar, foi utilizada como recurso por parte de determinados actores para o cuestionamento da actividade e do rendemento institucional do Consorcio.

6.3 A EVOLUCIÓN DO CONSORCIO GALEGO DE SERVIZOS DE IGUALDADE E BENESTAR E O SEU RENDEMENTO INSTITUCIONAL.

Tal e como se indicou con anterioridade, o presente apartado está destinado á observación da evolución do Consorcio, así como dos seus principais servizos, dende o intre da súa creación ata a actualidade, se ben un primeiro fito crítico é o resultado das eleccións autonómicas do ano 2009 que dan na conformación dunha maioría parlamentaria diferente á xurdida nas eleccións do ano 2005, que sustentará ó novo goberno autonómico. Este feito comporta o troco do *promotor* da política pública (a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar da Xunta de Galicia), de tal xeito que remata a etapa de deseño, creación e primeira evolución do ente como elemento central da política de benestar, para dar paso a unha segunda etapa marcada polo liderado da Consellería de Traballo e Benestar que leva á decisión sobre a disolución do Consorcio na Asemblea de xullo do 2010[322] e, posteriormente, ás *viraxes* na evolución do ente xa comentadas.

Así, se ben estudando os documentos iniciais fundacionais do Consorcio (acordo fundacional e estatutos), o rol do mesmo atópase focalizado na asunción integral do proceso completo de servución das Escolas Infantís, é preciso acudir ó regulamento interno para atopar unha primeira mención específica ó segundo dos grandes servizos do ente, os Centros de Día. A pesar disto, nos estatutos obsérvase unha *sorte* de *cláusula xeral de competencia* no relativo ós servizos sociais de atención primaria que dá pé á posibilidade de ampliación dos servizos consorciados.

Deste xeito, xa dende un intre inicial na vida do ente, os servizos consorciados expándense. Esta expansión afecta tanto ó propio proceso substantivo dos servizos mediante a asunción dun rol integral dentro da servución de cada un deles; en tanto que tamén afecta á propia definición do número de servizos prestados, xa que cada vez se asumen máis servizos,

[322] Véxase nota oficial en http://www.xunta.gal/hemeroteca/-/nova/005225/asamblea-consorcio-galego-servizos-igualdade-benestar-aproba-sua-integracion consultada en xaneiro - abril do 2017

se ben en políticas de menor alcance (comparativamente coas dúas principais redes de servizos que son as Galescolas e os Centros de Día) como pode ser a relacionada coa saúde afectivo-sexual ou a inclusión social.

Un elemento central no estudo de caso que sustenta a presente investigación é a aplicación do concepto de rendemento institucional ó Consorcio como ente que representa a modificación das regras institucionais previas. Neste sentido, co obxectivo de sustentar a hipótese de que é a capacidade de mobilización de recursos dos diferentes actores integrantes da *policy network* a que determina o cuestionamento ou estabilidade do propio ente con independencia do rendemento do mesmo, é preciso estudar tanto a definición do concepto de rendemento institucional, como os factores que o determinan para o caso investigado.

Subirats e Gallego (2002:18) definen rendemento institucional ou *institutional performance* como "*la capacidad de los poderes públicos de desarrollar sus funciones de manera efectiva"*, incidindo nesta capacidade factores exóxenos ó sistema político institucional tales como o contexto socioeconómico e sociopolítico no que se insire a institución, ou factores endóxenos tales como a definición e o deseño das propias institucións. Dentro destes últimos, Morata (1992:256-257) seguindo a March e Olsen (1984:147) e a Huntington (1990:23) introduce elementos tales como "*la efectividad de los procesos organizativos"* ou "*la calidad del personal dirigente"* como factores que inciden no rendemento dunha institución e que deben ser tidos en conta na *institucionalización* entendida como "*proceso mediante el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos"* segundo indica Morata (1992:257) citando a Huntington (1992:23).

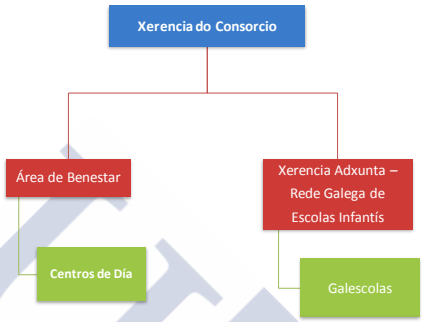
De cara á análise do rendemento institucional do Consorcio, e tendo en conta que en posteriores apartados da investigación serán estudados os posicionamentos dos actores da política en relación ó mesmo (así como a súa evolución), serán tidos en conta dous tipos de elementos. Por unha banda, estudaranse factores relacionados co desenvolvemento interno da propia institución tales como son a (I) expansión da estrutura e do organigrama, (II) a evolución do orzamento, ou (III) a evolución do persoal. Por outra banda, serán estudados factores relacionados coa produción de servizos tales como son a evolución do número de centros consorciados e prazas xestionadas nas súas dúas principais redes como son as Escolas Infantís e os Centros de Atención ás Persoas Maiores. Con todo, paralelamente a esta análise, serán tidos en conta elementos centrais como a evolución no número de Concellos adheridos ó Consorcio como factor básico para a comprensión da vida do ente.

Como se pode comprobar, dáse unha importante inter-relación entre os factores relacionados co desenvolvemento interno do ente e os factores relacionados coa produción de servizos, de tal xeito que, no marco dunha política expansiva, o incremento dos Concellos adheridos comporta o incremento de centros e prazas consorciados e, polo tanto, a expansión da estrutura, persoal e orzamento do ente. Con todo, esta evolución paralela non comporta unha *institucionalización* entendida en termos de *estabilidade organizativa*, de tal xeito que os factores que explican esta *inestabilidade* teñen máis relación coas interaccións entre os actores cá cun rendemento institucional que será obxecto de estudo a continuación.

6.3.1 A estrutura do Consorcio e das súas áreas e departamentos.

Para a análise da estrutura do Consorcio tomarase como base o organigrama procedente do regulamento interno do ente e analizaranse as diferentes áreas atendendo á evolución das funcións asumidas ó longo do período analizado. Deste xeito, é posible indicar que unha vez constituído o Consorcio a raíz do acordo fundacional, este conta no segundo semestre do ano 2006 coa seguinte estrutura básica de traballo:

Imaxe 13: Primeiro organigrama funcional do CGSIB. Ano 2006.



Fonte: Elaboración propia.

Esta imaxe corresponde á definición dunha institución de recente creación que unicamente conta coa primeira ideación das dúas grandes áreas de traballo e que non conta con estrutura operativa propia xa que, nestes primeiros intres, estase a proceder á adhesión dos primeiros concellos e a asumir de xeito paulatino a xestión dos primeiros centros que, sobre todo, serán Escolas Infantís municipais nas que os Concellos estaban a executar as obras necesarias para a súa apertura.

Así, as primeiras Escolas infantís a xestionar polo Consorcio presentan necesidades de persoal para a cobertura do servizo (xa que as obras correspondentes ás infraestruturas se atopaban nun importante grao de execución), sendo esta unha das primeiras grandes funcións do ente a finais do ano 2006 e primeiros meses do ano 2007. Estes procesos inícianse coa delegación por parte do Comité Directivo do Consorcio na Xerencia o establecemento das bases para a selección do cadro de persoal para a dotación dos equipamentos de inmediata apertura, sendo estas bases aprobadas pola Presidencia do Consorcio o 19 de xaneiro do 2007 e publicada a resolución correspondente no Diario Oficial de Galicia do 26 de xaneiro do 2007[323].

Dentro das ocupacións máis salientables do ente, o posto de xerente do Consorcio queda ocupado dende o día 2 de outubro do 2006 por Lois Pérez Castrillo, a raíz da publicación o 30 de outubro no Diario Oficial de Galicia da resolución da Presidencia do Consorcio do 5 de outubro pola que se dá publicidade ó nomeamento do xerente[324]. Este posto cóbrese mediante a resolución dun proceso de selección de persoal de alta dirección convocado no Diario

[323] Diario Oficial de Galicia nº 19 de venres 26 de xaneiro do 2007. Consulta on-line en http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2007/20070126/Anuncio3496_gl.html

[324] Diario Oficial de Galicia nº 209 de luns 30 de outubro do 2006. Consulta on-line en http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2006/20061030/Anuncio20296_gl.html

Oficial de Galicia de 11 de agosto do 2006[325], sendo o procedemento para a selección de "*libre designación tras o estudo e valoración do currículum vitae e méritos acreditados polo aspirante"*.

Tras a incorporación de Lois Pérez Castrillo[326] como xerente do Consorcio, o primeiro organigrama complétase coas figuras da xerencia adxunta de Galescolas, que recae en Pilar Candocia[327], e coa de Andrés Vázquez Piñeiro[328] como cabeza da área de benestar, ademais do apoio administrativo a partir do cal se inicia a actividade operativa do ente. Nestes primeiros intres os principais obxectivos son a adhesión de Concellos, así como dar resposta ás necesidades da posta en funcionamento dos equipamentos dos Concellos inicialmente adheridos que, como se comentou, serán para os cales se deseñen os primeiros procesos de selección de persoal a realizar ó longo dos primeiros meses do ano 2007.

Estes procesos de selección de persoal serán coordinados directamente pola xerencia do Consorcio e polos responsables das áreas en función do obxecto do mesmo. Para a execución destes procesos, atendendo á estrutura do Consorcio, tomouse a decisión de contar con apoio externo procedendo á contratación do servizo mediante o cal se prestaría apoio (I) á secretaría do proceso e ás comisións de valoración; (II) coordinación xeral das actividades; (III) apoio técnico na realización das probas; (IV) apoio na coordinación dos diferentes equipos e fases do proceso; e (V) apoio na xestión da información, segundo se pode observar dos pregos das diferentes licitacións feitas públicas a tal efecto[329].

Como resultado destes procesos de selección de persoal para as Galescolas[330], no primeiro semestre do ano 2007 o Consorcio procede á apertura de 16 centros coa contratación de 107 profesionais. Con respecto ós Centros de Día, a publicación máis tardía das bases para os devanditos procesos provoca que a súa finalización se demore ata finais de ano, supoñendo a apertura dun total de 15 centros[331] con 84 profesionais.

Esta primeira expansión do Consorcio en base ás súas dúas redes principais de centros compleméntase coa expansión de servizos alleos ás devanditas redes, conformando tamén os equipos encargados da xestión central do II Plan Galego de Inclusión Social de Galicia[332] , ó mesmo tempo que se procede tamén á selección dos equipos que implementarían este Plan de

[325] Diario Oficial de Galicia nº 155 de venres 11 de agosto do 2006. Consulta on-line en http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2006/20060811/Anuncio17A56_gl.html

[326] Véxase resumo da súa biografía previa á entrada no Consorcio en https://gl.wikipedia.org/wiki/Lois_P%C3%A9rez_Castrillo consultada en xaneiro - abril do 2017

[327] Pilar Candocia procede da militancia municipal no BNG de Ames onde ocupou o cargo de concelleira de educación e especialista en políticas de conciliación nos anos previos ó 2006, cando se integra no organigrama do Consorcio.

[328] Andrés Vázquez Piñeiro procede do traballo especializado coas persoas maiores, sector no que desenvolveu tarefas como médico e como xerente de empresas de servizos sociosanitarios, ademais de colaborar coa Sociedade Galega de Xerontoloxía e Xeriatría.

[329] Por exemplo, a licitación para o apoio loxístico ós procesos de selección de persoal do Consorcio do ano 2009. Ver on-line en http://media.igualdadebenestar.org/mediateca/apoio_procesos_prego_tecnico.pdf consultada en xaneiro - abril do 2017

[330] Procesos de selección de persoal para as Galescolas de 16 concellos cuxas bases foron publicadas o 6 de febreiro do 2007 (Boiro, Rianxo, Cerdedo, Portas, Pantón e Taboada), o 14 de febreiro do 2007 (Covelo, A Rúa, Vilaboa, Oia, Fene e A Fonsagrada), e o 9 de abril do 2007 (Crecente, Cambre, Ortigueira e Coles), e cuxa resolución final foi publicada entre o 30 de maio e o 24 de agosto.

[331] Procesos de selección de persoal para os Centros de Día de 15 concellos cuxas bases foron publicadas o 16 de abril do 2007 (Carnota, Boiro, As Neves, Cerdedo, Coles, Monforte, Oleiros, Portas, Ribadeo, Taboadela, Valga, Ortigueira, Vigo, Rairiz de Veiga e Outes) ,e cuxa resolución final tivo lugar entre o 17 de outubro e o 9 de novembro do 2007.

[332] Bases para o proceso de selección publicadas o 21 de febreiro do 2007 e proceso rematado o 6 de setembro do 2007.

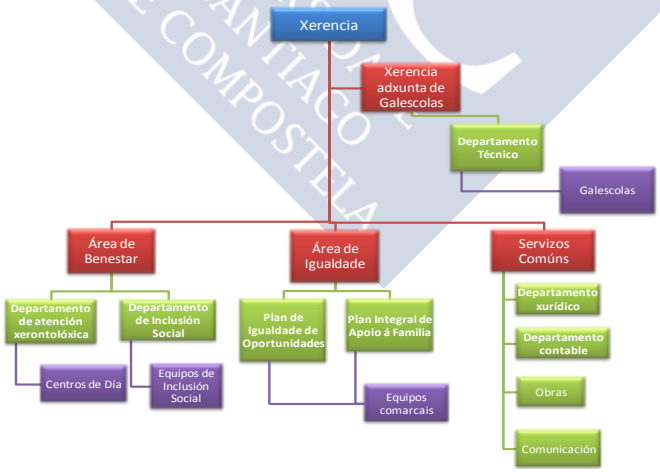
Inclusión nas diferentes comarcas[333] por medio das Oficinas de I+B (Igualdade + Benestar), de tal xeito que se conformaron os equipos centrais cun total de 9 persoas, e os comarcais cun total de 36 profesionais.

Os servizos das diferentes áreas do Consorcio vense sucesivamente incrementados ó longo do ano 2007, procedendo á selección e contratación dos técnicos dos equipos centrais de xestión do Plan de Igualdade de Oportunidades e do Plan Integral de Apoio ás Familias[334], en tanto que tamén se procede á selección e contratación dos seus correspondentes equipos encargados da implementación dos plans a nivel comarcal[335].

Con respecto á xestión interna do Consorcio, así como con respecto ás direccións das áreas, o ano 2007 tamén se considera como a anualidade na que se procede á conformación dos equipos internos de xestión administrativa e sectorial do propio ente. Así, a estrutura directiva do ente tamén é sometida a proceso de selección de persoal público, tanto a dirección da área de benestar[336] como a dirección da área de igualdade[337]. Para os diferentes servizos internos tamén foron convocadas prazas, tanto para as ocupacións relacionadas coa administración como para o servizo de xestión de Galescolas e atención xerontolóxica[338].

A evolución do ente ó longo do ano 2007 comporta a convocatoria e resolución dos procesos de selección de persoal para un total de 274 postos de traballo en servizos centrais e nos centros consorciados cuxa apertura se verifica no propio 2007, así como unha ampliación dos servizos orixinais para os cales fora deseñado o ente asumindo a xestión do Plan de Igualdade de Oportunidades, do Plan Integral de Apoio ás Familias, e do II Plan de Inclusión Social de Galicia, co cal a rede de centros no territorio increméntase alén das propias Galescolas e dos Centros de Día. A finais do 2007 o organigrama funcional do Consorcio atendería á seguinte figura:

Imaxe 14: Organigrama funcional do CGSIB. Ano 2007.



Fonte: Elaboración propia.

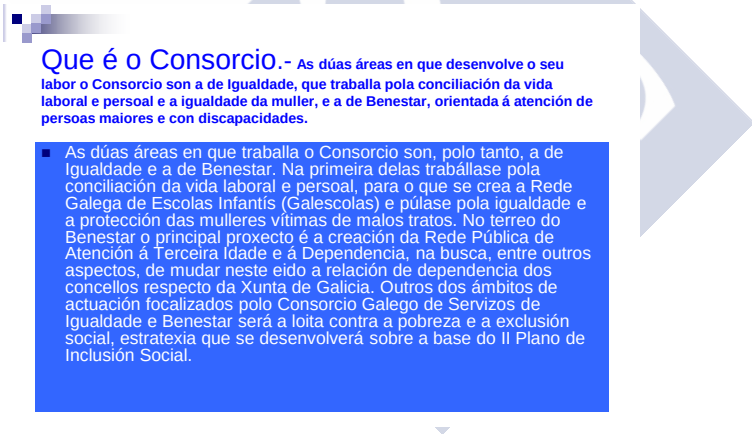
[333] Bases para o proceso de selección publicadas o 16 de abril do 2007 e proceso rematado o 17 de outubro do 2007.
[334] Bases para o proceso de selección publicadas o 1 de xullo do 2007 e proceso resolto o 8 de agosto do 2007.
[335] Bases dos procesos publicadas o 2 de outubro do 2007 e resoltos o 29 de xaneiro do 2008.
[336] Bases do proceso publicadas o 18 de agosto do 2007 e proceso resolto o 11 de xaneiro do 2008.
[337] Bases do proceso publicadas o 18 de agosto do 2007 e proceso resolto o 12 de xaneiro do 2008.
[338] Bases do proceso publicadas o 17 de abril do 2007 e proceso resolto o 15 de xuño do 2007.

A primeira expansión acontecida no Consorcio ó longo do ano 2007 comportou o desenvolvemento efectivo das dúas áreas, ademais da dependencia da rede de Galescolas da xerencia adxunta, e da conformación da área de servizos comúns cun inicio de departamentos especializados en xestión entre os que salientan os de contabilidade e o de asistencia xurídica.

Neste sentido, é de especial singularidade a creación do departamento de obras englobado dentro dos servizos comúns do ente. Esta creación débese á necesidade que ten o Consorcio de dar resposta a un dos requirimentos máis salientables dos concellos con respecto á creación e/ou rehabilitación das infraestruturas básicas para os centros, é dicir, ó deseño e execución do proxecto da propia obra do centro e a homologación con respecto ós requirimentos para as Galescolas ou para os Centros de Día. Estas necesidades municipais supuxeron que o Consorcio se fornecera de profesionais destinados a completar todo o proceso de traballo que comporta e realización dunha obra de tales características, asumindo dende as tarefas de procura de soares para a construción dos centros nunhas determinadas localizacións, a redacción do proxecto de construción, a licitación das obras, o seguimento das mesmas e o control de calidade de todo o proceso. Deste xeito o Consorcio asumía a totalidade do proceso de traballo relativo á execución das obras de construción ou rehabilitación das infraestruturas.

É salientable a propia definición que no 2007 se dá da estrutura de servizos do Consorcio nas presentacións que dende Vicepresidencia se fan ós Entes locais:

Imaxe 15: Definición dos servizos do CGSIB. Ano 2007.



Fonte: Documentación oficial do Consorcio cedida á investigación.

De xeito paralelo á expansión da institución, procédese ó asentamento do sistema de traballo e colaboración cos diferentes actores que se seguirá no seo de cadansúa rede, é dicir, defínense e fanse efectivos os espazos para a *Gobernanza* dos servizos e a integración dos actores en diferentes niveis atendendo ó seu rol no proceso de prestación do servizo, e que son recollidos nos regulamentos internos das Galescolas e dos Centros de Día.

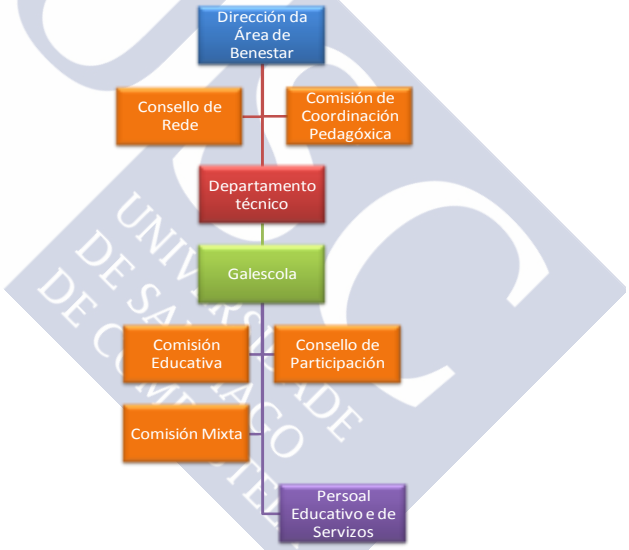
Na análise realizada con respecto ó regulamento interno da Rede Galega de Escolas Infantís, definíase unha dobre estrutura para o servizo da rede en función do seu nivel territorial, autonómico e local. Con respecto ó nivel autonómico, ademais da figura da

xerencia adxunta e do apoio técnico interno, defínese a existencia da Comisión de Coordinación Pedagóxica e do Consello da Rede.

En cada unha das Galescolas é posible atopar a Comisión Educativa e o Consello de Participación. Na Comisión Educativa participa todo o persoal educativo da escola e un representante do Consorcio, tendo funcións relacionadas coa elaboración do proxecto educativo e elaboración da programación de actividades. No Consello de Participación participa o Alcalde (a xeito de Presidente), a dirección da Galescola, dous representantes do Consorcio, tres representantes do persoal educativo, un representante do persoal de servizos, dous representantes das nais e pais, e un representante do Concello. Este Consello ten como funcións principais o control da adxudicación das prazas, o seguimento das actividades, a aprobación do Proxecto Educativo da Escola, e a aprobación do programa anual de actividades.

A representación gráfica destes dous niveis da Gobernanza da Rede deseñada no regulamento interno das Galescolas implementada no ano 2007 correspondería á seguinte imaxe.

Imaxe 16: Órganos da Rede de Galescolas e de cada centro.



Fonte: Elaboración propia.

Como se pode comprobar da imaxe, salientan os espazos de participación (marcados en cor laranxa) tanto a nivel de Rede (nivel territorial autonómico) como a nivel de centro (nivel territorial local) nos que se integran a diferentes actores relacionados coa política, como son os técnicos dos servizos centrais do Consorcio, técnicos alleos ó ente especialistas na materia, representantes de Vicepresidencia, familias, traballadores dos centros e, cun rol salientable, ós representantes do Concello e ó Alcalde como representante do Consorcio no municipio.

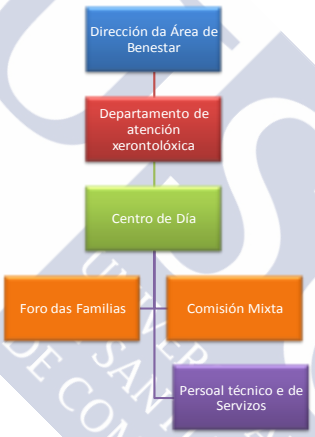
Esta última figura ten un valor a destacar xa que supón a afirmación de que o Concello é Consorcio e, polo tanto, o Alcalde é o seu representante no territorio. Este rol conta cun elevado valor simbólico xa que, nunha política distributiva de carácter expansivo como a presente, é posible identificar a potencialidade que este feito comporta en termos de imaxe

pública para as diferentes Alcaldías e, polo tanto, un argumento claro de cara a manter posicións de apoio ó ente ou, cando menos, de matizar as posibles críticas ó mesmo, sobre todo en concellos de limitado tamaño e dispoñibilidade de recursos.

Finalmente, un órgano individual para cada centro é a Comisión Mixta que opera en termos institucionais xa que é a encargada do seguimento da xestión da Galescola, e está composta polo Alcalde e a Xerencia do Consorcio, así como por representantes dos servizos municipais e do servizo de xestión das Galescolas do propio Consorcio. Este órgano completa o seguimento que, con carácter substantivo realizan os anteriores espazos de participación, pero dende unha óptica institucional e de xestión.

No relativo ós centros de día, estes dependen da Área de Benestar e a actuación no territorio conta co apoio central do departamento de atención xerontolóxica, atendendo á seguinte representación gráfica:

Imaxe 17: Órganos dos servizos centrais dos Centros de Día e de cada centro.

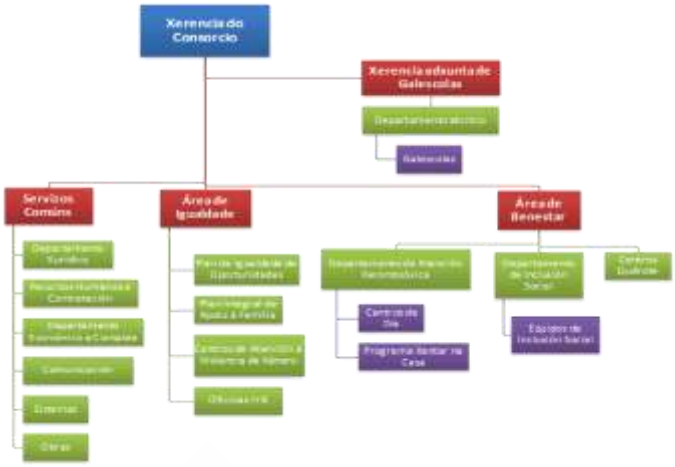


Fonte: Elaboración propia.

Os centros de día contan, comparativamente coa Rede de Galescolas, cunha *Gobernanza* máis sinxela ó se dotar dun sistema de espazos de participación substancialmente menor. Así, a nivel autonómico ou de rede, no regulamento interno non se contemplan espazos para a participación dos diferentes actores presentes na política pública, relegándose estes espazos para o nivel local pero de xeito focalizado na Comisión Mixta e no Foro das Familias.

Como se pode observar, a política de benestar da VII lexislatura é expansiva, e esta repercute directamente sobre o Consorcio como ente central para a mesma, de xeito que, se ben no primeiro ano de vida do ente (2007) xa sofre paralelamente un proceso de *creación / consolidación / primeira expansión - primeira ampliación* dos servizos a prestar, no ano 2008 continúa con este proceso paralelo de *consolidación / segunda expansión - segunda ampliación* dos servizos a prestar que ten as súas repercusións no organigrama:

Imaxe 18: Organigrama funcional do CGSIB. Ano 2008.



Fonte: Elaboración propia.

O organigrama definitivo do Consorcio no 2008 amosa as seguintes características:

- A área de Servizos Comúns fortalécese dotándose dun departamento de recursos humanos. Este novo departamento xestiona todo o relacionado coas listaxes de substitucións e necesidades puntuais de incremento de cadros de persoal nos diferentes servizos a cubrir mediante as listaxes de agarda xerais do ente[339].
- A área de Igualdade asume a xestión dos centros de atención á violencia de xénero e das oficinas de Igualdade e Benestar, nas que prestarán servizo os equipos comarcais dos Plans de Igualdade de Oportunidades e do Plan Integral de Apoio ás Familias, ademais dos equipos do Plan de Inclusión competencia da área de Benestar.
- A área de Benestar incrementa os seus servizos mediante o deseño do programa *Xantar na Casa*[340], en dependencia do departamento de Atención Xerontolóxica, ademais asumir a rede de Centros Quérote[341].

Así, observado dende unha perspectiva institucionalista, a evolución do organigrama funcional do Consorcio responde a un proceso de *creación / consolidación / ampliación* que se desenvolve na VII lexislatura.

[339] Proceso de selección de persoal para a cobertura temporal de postos no Consorcio publicado en http://www.igualdadebenestar.org/convocatorias/convocatoria.php?id=52&lg=gal consultada en xaneiro - abril do 2017

[340] O programa Xantar na Casa *"é un servizo de comida a domicilio que pretende facilitar e garantir unha alimentación equilibrada e de calidade adaptada ás necesidades de persoas maiores, dependentes e/ou en risco de exclusión social, con déficits de autonomía persoal, para cubrir as súas necesidades básicas relacionadas coa compra ou elaboración de menús"*. Este programa iníciase no ano 2008 cun primeiro orzamento para a licitación do servizo de 810.000€. Máis información sobre o programa en http://www.igualdadebenestar.org/interior.php?txt=arbore_web20&lg=gal consultada en xaneiro - abril do 2017

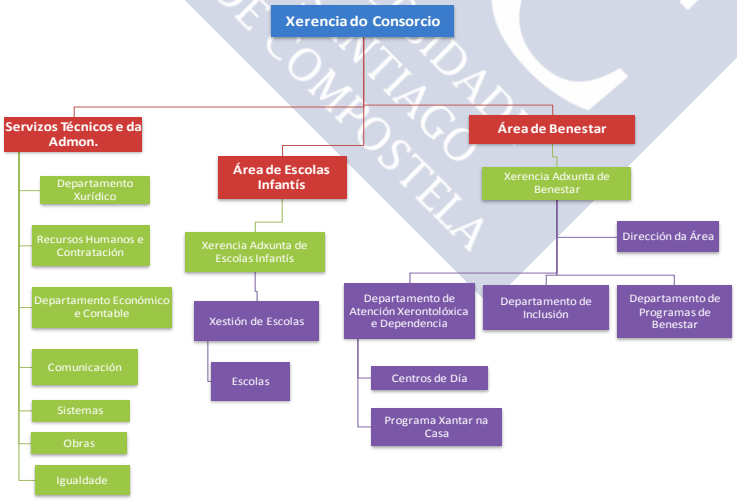
[341] Os Centros Quérote! son puntos de información que forman parte dunha rede na que se asesora e se informa sobre afectividade e sexualidade dende un punto de vista xuvenil, pero científico e rigoroso. Os profesionais que traballan nestes centros realizaron intervencións en centros educativos, colaboracións co Servizo Galego de Igualdade, coa ONCE, asesoraron a menores en centros de protección e reforma, colaboraron con COGAMI... O programa iníciase no ano 2007 e consolídase no 2008 coa creación dunha rede de centros no territorio.

Este proceso complexo e concentrado en pouco menos de tres anos, comporta, a xeito de resumo, os seguintes puntos básicos:

- Creación dunha estrutura institucional e de xestión central que dá soporte á servución dos servizos relacionados cos diferentes centros e programas descritos.
- Esta estrutura institucional central desenvólvese de xeito paralelo e dá resposta á dotación de espazos físicos (construción de infraestruturas) para os diferentes centros, salientando os casos das Galescolas e do Centros de Día principalmente.
- A estrutura institucional central debe cubrir as necesidades de recursos humanos mediante procesos de selección de persoal públicos masivos para o funcionamento dos centros.
- Paralelamente dáse un intenso proceso de adhesión de novos concellos[342] ó Consorcio, o que comporta a resposta ás súas necesidades individuais.
- De xeito tamén paralelo, créase unha rede de actores participantes nos diferentes servizos (atención á infancia, atención ás persoas maiores, inclusión social, violencia de xénero, etc.) e dótase á política e ó ente dunha estrutura de espazos de participación que artellan e dan forma ó concepto de rede tanto en termos autonómicos como en termos locais e que plasman o concepto de política multinivel.

Dende o 2009, coa modificación na Presidencia do Consorcio e na súa Xerencia froito dos resultados das eleccións autonómicas, a estrutura do Consorcio sofre variacións no relativo a diferentes servizos, salientando as relativas á (I) creación da figura da Xerencia adxunta de Benestar; (II) a reforma da área de Igualdade; ou (III) as revisións dos Plans Integrais de Apoio á Familia e Plan de Igualdade de Oportunidades[343]. Neste sentido, a partir do ano 2010 o organigrama funcional do Consorcio respondería á seguinte imaxe:

Imaxe 19: Organigrama funcional do CGSIB. Ano 2010.



Fonte: Elaboración propia.

[342] A finais do ano 2007 estaban adheridos un total de 184 concellos segundo datos do Consorcio.
[343] No ano 2009 lévase a cabo unha fonda revisión dos Plans implementados previamente dende o Consorcio, tal e como se pode observar na seguinte ligazón de nova aparecida en El País de 13 de novembro do 2009 e titulada *"Los 61 despidos de Traballo eliminan planes en 18 pueblos"*, dispoñible on line en http://elpais.com/diario/2009/11/13/galicia/1258111103_850215.amp.html consultada en xaneiro - abril do 2017

6.3.2 As principais magnitudes do Consorcio.

Ó longo da investigación faise constante referencia ó concepto *expansivo* como cualificativo da política de benestar levada a cabo pola Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar da Xunta de Galicia ó longo dos anos 2006 – 2009, polo que é preciso realizar un achegamento máis fondo ós elementos que compoñen esta expansión para completar o panorama sobre o Consorcio.

A continuación realizarase un achegamento á evolución de tres elementos centrais á hora de definir a política de benestar levada a cabo polo Consorcio como expansiva. Trátase da evolución do orzamento do ente, da evolución do número de traballadores e, finalmente, da evolución dos seus dous principais servizos (as Galescolas e os Centros de Día) en número de centros e de prazas ofertadas ó longo do período 2006 – 2010[344], se ben esta análise se estenderá ata a actualidade, atendendo á dispoñibilidade de datos oficiais.

6.3.2.1 A evolución do orzamento.

O Consorcio parte dunha dotación orzamentaria inicial de 151.000€ para o ano 2006, segundo se recolle no acordo fundacional de xullo do 2006. Esta cifra inicial non supón que as políticas de benestar para ese ano contaran coa cifra indicada, senón que en función do acordo asinado entre Vicepresidencia e a FEGAMP pola que se crearía un ente consorcial co obxectivo de xestionar os servizos de benestar locais, este inicia a súa andaina con orzamento comentado.

Así, a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar parte dun orzamento inicial no 2005 de 179.185.105,69€ procedentes, na súa maior parte, do orzamento inicialmente asignado á Consellería de Asuntos Sociais[345] que ascendía a 323.035.592€ para o 2005. Este orzamento da Vicepresidencia medra no exercicio do 2006 ata os 402.987.088,50€, no 2007 ata os 458.322.547,58€, no 2008 ata os 596.781.208,25€, e no 2009 conta cunha evolución negativa ata os 546.651.080,00€ para pasar a formar parte da Consellería de Traballo e Benestar como consecuencia do resultado das eleccións de marzo do 2009[346].

[344] Tomarase o ano 2010 como data de referencia xa que, se ben o troco na Presidencia e na Xerencia do Consorcio como resultados das eleccións autonómicas se produce nos meses inmediatamente posteriores a marzo do 2009, o impulso orzamentario e dos proxectos deseñados nos anos 2007 e 2008 (lémbrese a especial importancia da construción de infraestruturas) fai que ó longo do ano 2010 se poñan en funcionamento centros deseñados na lexislatura anterior, de tal xeito que o impacto da modificación na política pública froito das eleccións autonómicas se observe a partir do ano 2010.

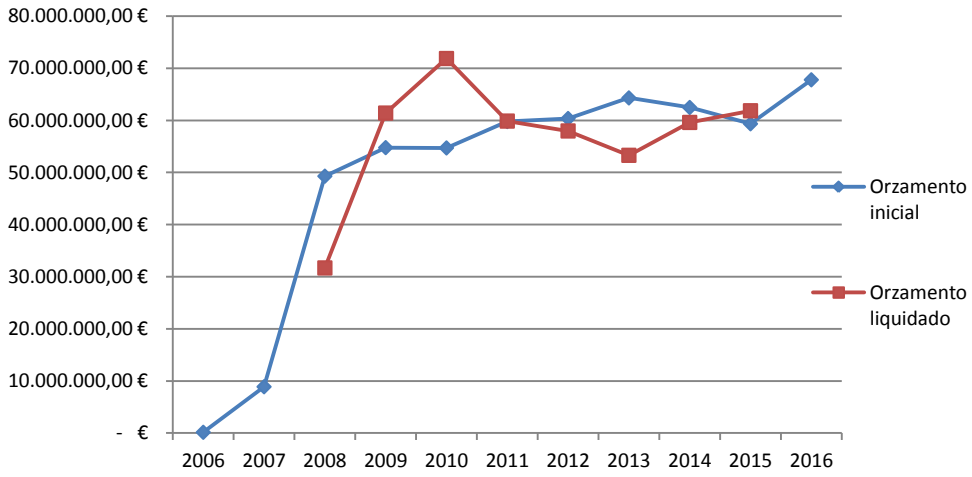
[345] É preciso lembrar que as competencias desta Consellería sonlle asignadas á Vicepresidencia tal e como se pode comprobar no Decreto 517/2005 polo que se establece a estrutura orgánica da Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar. Dispoñible on-line en http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2005/20051010/Anuncio25262_gl.html consultada en xaneiro - abril do 2017

[346] Cifras tiradas da documentación de execución orzamentaria do cuarto trimestre de cada exercicio anual presentes en http://www.conselleriadefacenda.es/areas-tematicas/orzamentos/orzamentos consultada en xaneiro - abril do 2017

Con respecto ó orzamento do Consorcio, antes de analizalo é preciso proceder a unha aclaración de carácter metodolóxico. Así, a ausencia dun apartado individualizado para recoller os principais datos orzamentarios do Consorcio antes do ano 2010 provoca non unicamente que as fontes dos datos presenten diferenzas entre os orzamentos inicialmente aprobados e os finalmente liquidados, senón que a determinación dos orzamentos inicialmente aprobados sexa realizada mediante documentos de carácter indirecto como presentacións públicas.

Neste sentido, a partir do ano 2010 os orzamentos do Consorcio aparecen reflectidos dun xeito único e integrado dentro do orzamento da Consellería de Traballo e Benestar, coa súa correspondente memoria na que se pode observar (I) a liquidación definitiva do orzamento correspondente ó exercicio *t-2*, (II) unha primeira liquidación do orzamento correspondente ó exercicio *t-1*, e (III) o orzamento aprobado para o exercicio *t*. Estas serán as fontes nas que principalmente se sustente a análise orzamentaria, se ben estas fontes non están dispoñibles para o exercicio 2006 (onde se acudirá ás cantidades explicitadas no acordo fundacional publicado no Diario Oficial de Galicia de 4 de xullo do 2006), nin para o exercicio 2007 (onde se acudirá a fontes indirectas como son as presentacións realizadas pola Vicepresidencia da Xunta de Galicia con respecto ó funcionamento do ente).

Gráfico 11: Evolución do orzamento de gastos do CGSIB. 2006 - 2016.



Fonte: Elaboración propia de fontes oficiais.

Como se pode comprobar, o orzamento do Consorcio medra no período 2006 – 2009 dende os 151.000€ iniciais ata unha cifra inicial de 54.780.575€ como orzamento aprobado pola Asemblea para o ano 2009. Este orzamento segue unha evolución positiva no relativo ó orzamento inicialmente aprobado ata chegar ó teito de 67.793.000€ para o ano 2016.

A evolución do orzamento inicialmente aprobado do Consorcio, se ben é crecente entendida en termos xerais ó longo do período 2006 – 2016, sofre unha importante variación, salientando tres etapas. Nunha primeira etapa comprendida entre os anos 2006 – 2009, chégase á cifra mencionada dos 54.780.575€ nun período de dous exercicios orzamentarios

reais onde, da partida inicial de 151.000€, se pasa no 2007 a un orzamento de 8.890.000€ e no 2008 a un orzamento de 49.302.000€.

A partir deste ano 2009 dáse unha segunda fase orzamentaria (orzamento inicialmente aprobado) na que coexiste a conxelación real dos orzamentos (exercicios 2010, 2011 e 2012), cunha leve evolución positiva (incremento dun 6,5% no 2013 con respecto ó exercicio do 2012), e cun importante retroceso entre os anos 2013 – 2015 (onde o orzamento do 2015 amosa unha diminución do 7,7% con respecto ó do 2013), para pasar ó ano 2016 cun salientable incremento orzamentario (o orzamento medra un 14,2% con respecto ó do ano 2015) ata chegar ós 67.793.000€ que o Consorcio presenta para o último exercicio.

Con respecto ás cifras relativas á execución liquidada do orzamento, e tendo en conta os comentarios xa realizados con respecto ós exercicios do 2006 e 2007, pódese observar a presenza de tres etapas claramente diferenciadas. Nunha primeira etapa de expansión pártese da ausencia do ente ata chegar ó seu máximo orzamento da serie estudada no ano 2010 cun total de 71.879.000€ . Esta cifra verase reducida no ano 2011 nun 24,3% con respecto ó 2010, en tanto que no exercicio do 2013 continúa a redución ata acumular un total dun 29,2% con respecto ó teito acadado no 2010, de tal xeito que esta segunda fase é de diminución. Finalmente, os exercicios orzamentarios de 2014 e 2015 amosan certa tendencia á recuperación xa que o orzamento finalmente liquidado no 2015 comporta un incremento do 21,5% acumulado con respecto ás cifras do 2013.

A continuación amósase táboa coas cifras dos orzamentos de gastos do Consorcio.

Táboa 28: Evolución dos orzamentos de gastos aprobados e liquidados polo CGSIB. Anos 2006 – 2016.

Anualidade	Orzamento inicialmente aprobado	Orzamento liquidado
2006	151.000,00 €	-
2007	8.890.000,00 €	-
2008	49.302.000,00 €	31.692.000,00 €
2009	54.780.575,00 €	61.409.000,00 €
2010	54.719.000,00 €	71.879.000,00 €
2011	59.779.000,00 €	59.875.000,00 €
2012	60.370.000,00 €	57.981.000,00 €
2013	64.319.000,00 €	53.307.000,00 €
2014	62.485.000,00 €	59.612.000,00 €
2015	59.349.000,00 €	61.853.000,00 €
2016	67.793.000,00 €	-

Fonte: Elaboración propia de fontes oficiais.

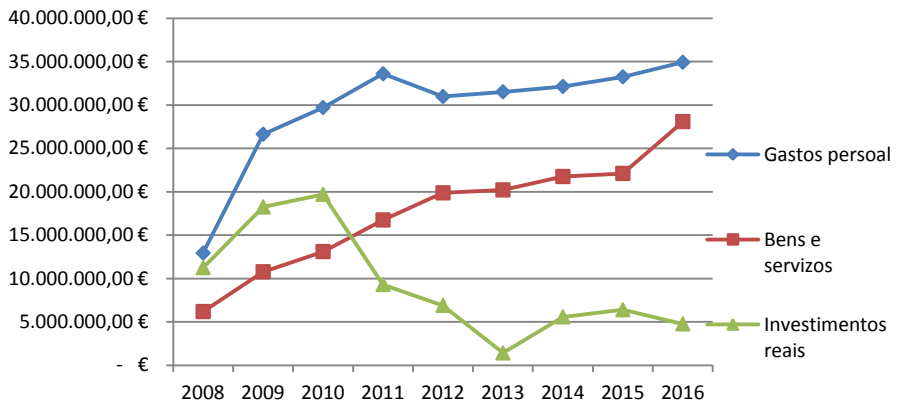
A análise da evolución do orzamento liquidado do ente leva a dúas consideracións de valor para a investigación.

A primeira das conclusións céntrase na existencia de amplas diferenzas entre os orzamentos de gastos aprobados e os liquidados tanto nun intre inicial do Consorcio (de feito, nos anos 2006 e 2007 non se atopan datos con respecto á liquidación), como nos últimos anos da serie nos que o Consorcio é un ente asentado. Así, é posible atopar diferenzas positivas entre estes dous conceptos (por exemplo, nos anos 2008 e 2013 apróbanse orzamentos superiores en máis de 17 e 11 millóns de euros ós finalmente liquidados), e negativas entre a que salienta polo seu volume o desvío acontecido no exercicio do 2010 cunha cifra de gasto real que supera en máis de 17 millóns á orzamentada inicialmente.

A segunda das conclusións é a medida orzamentaria do deseño do Consorcio como elemento central na política de benestar da Xunta de Galicia no período 2006 – 2009, que o leva a contar en tres anualidades orzamentarias efectivas con máis de 54 millóns de euros aprobados aínda que a realidade do impulso das actividades iniciadas coa xerencia e presidencia inicial cheguen ata o ano 2010 cunha execución de máis de 71 millóns. Este impulso inicial decae e retráese entre os anos 2011 – 2013 para, a partir do 2014 medrar de xeito significativo aínda que afastado do teito acadado no 2010.

Afondando nos conceptos máis salientables dos orzamentos de gastos do Consorcio, é posible observar como estes se corresponden co Capítulo I correspondente ós gastos de persoal, ó Capítulo II de gastos en bens correntes e servizos, e ó Capítulo VI relativo ós investimentos reais, o que visualmente se traslada á seguinte gráfica.

Gráfico 12: Evolución dos gastos de persoal, servizos e investimentos no CGSIB. 2008 - 2016.



Fonte: Elaboración propia de fontes oficiais.

A gráfica correspóndese coa seguinte táboa cos datos sobre os diferentes capítulos salientados do orzamento de gastos liquidado que amosa as cifras reais.

Táboa 29: Evolución dos Capítulos I, II e VI de gastos liquidados do CGSIB. Anos 2008 – 2016.

Anualidade	Gastos persoal	Bens e servizos	Investimentos reais	% sobre o orzamento de gastos
2008	12.930.000,00 €	6.179.000,00 €	11.239.000,00 €	95,76%
2009	26.634.000,00 €	10.769.000,00 €	18.245.000,00 €	90,62%
2010	29.711.000,00 €	13.095.000,00 €	19.704.000,00 €	86,97%
2011	33.603.000,00 €	16.744.000,00 €	9.298.000,00 €	99,62%
2012	30.977.000,00 €	19.869.000,00 €	6.898.000,00 €	99,59%
2013	31.527.000,00 €	20.207.000,00 €	1.407.000,00 €	99,69%
2014	32.141.000,00 €	21.751.000,00 €	5.571.000,00 €	99,75%
2015	33.248.000,00 €	22.111.000,00 €	6.395.000,00 €	99,84%
2016	34.933.000,00 €	28.086.000,00 €	4.757.000,00 €	99,97%

Fonte: Elaboración propia a partir de fontes oficiais.

Tal e como se pode observar na combinación da gráfica e da táboa cos volumes reais de recursos, os capítulos do orzamento de gastos comentados suman a práctica totalidade do orzamento do Consorcio no período analizado, como é propio dunha institución cuxa misión é a prestación directa de servizos, agás nos anos 2009 e 2010 nos que se produce unha achega salientable de activos financeiros por valor de 5.242.000€ e 8.767.000€ respectivamente.

Con todo, é posible observar como evolucionan os diferentes capítulos no período analizado. Así, a principal partida de gastos é a relativa ó Capítulo I (gastos de persoal), que oscila entre un mínimo dun 40,8% sobre o total de gastos no ano 2008 e o 59,14% para o ano 2013, diminuíndo dende esa anualidade ata o 51,53% actual.

A segunda partida máis salientable é a relativa ó Capítulo II de bens e servizos que, dun xeito constante, incrementan o seu peso partindo dun 19,50% no 2008 ata o 41,43% na última anualidade estudada.

A última partida salientable é a relativa ó Capítulo VI de investimentos que, como se pode observar, parte dun importante volume entre os anos 2008 – 2010 (é preciso lembrar o efecto dilatado no tempo dos gastos relacionados coa construción de infraestruturas) superando nesas anualidades o 25% do total do gasto (chegando ó 35,46% no 2008), en tanto que cae dende o 2010 ata o 7,02% actual, se ben toca un chan do 2,64% no ano 2013.

Finalmente, os datos presentes nos orzamentos do 2016 permiten a análise desagregada do Capítulo II de gastos do Consorcio, diferenciando entre os gastos relativos ás concesións de servizos, e outro tipo de gastos xerais, diferenciación esta non presente nos orzamentos

previamente publicados. A continuación amósanse os datos desagregados para os exercicios 2014 – 2016[347].

Táboa 30: Evolución do orzamento adicado a concesións. CGSIB. Anos 2014 - 2016.

Anualidade	Orzamento concesións	Total Capítulo II	Peso concesións sobre total C.II	Peso concesión sobre gasto
2014	18.569.000€	21.751.000€	85,4%	31,1%
2015	18.876.718,85€	22.111.000€	85,4%	30,5%
2016	23.059.980,22€	28.086.000,00€	82,1%	34%

Fonte: Elaboración propia a partir dos orzamentos 2016.

Como se pode comprobar, o orzamento adicado ás concesións medra nos tres exercicios analizados en case 5 millóns de euros, mantendo un peso superior ó 80% do capítulo II de gastos e superior ó 30% do orzamento total de gastos do Consorcio. Este feito comporta que, despois do Capítulo I (gastos de persoal) a remuneración das concesións sexa o segundo concepto máis salientable dos gastos.

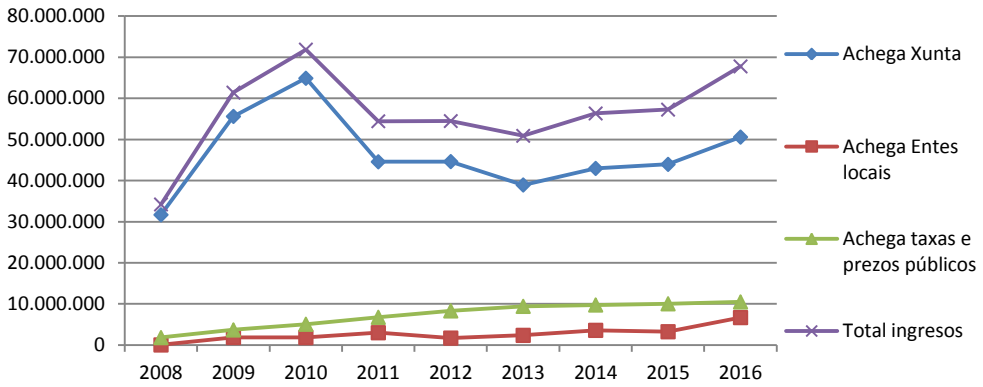
Así, é posible afirmar que a partir do 2010 a partida de investimentos perde a súa relevancia orzamentaria en comparación coas outras analizadas, é dicir, o Consorcio a nivel orzamentario deixa de ser un ente en expansión para focalizar a súa atención na xestión dos centros e, polo tanto, o impulso pasa de focalizarse na creación a se focalizar na xestión.

Este último elemento relativo ó impulso político autonómico relacionado co orzamento do Consorcio é posible afirmalo coa comparación dos orzamentos de gastos xa indicados cos correspondentes orzamentos de ingresos. Neste caso, e tendo en conta que os principais capítulos de ingresos do ente se derivan das transferencias doutras administracións (principalmente da Xunta de Galicia – Vicepresidencia - e dos Entes locais derivadas do cumprimento dos correspondentes convenios de adhesión), así como das taxas e prezos públicos dos diferentes usuarios en función das tarifas analizadas no seu apartado, obsérvase como o Goberno autonómico é o principal alicerce orzamentario do Consorcio, o cal ratifica a idea da importancia que ten o ente como artellador da política de benestar.

De xeito paralelo ó realizado con respecto ó orzamento de gastos, amósase a gráfica correspondente ós principais capítulos do orzamento de ingresos relativos ó ingreso total do Consorcio, e ás diferentes achegas da Xunta de Galicia, dos Entes locais e dos usuarios. Con todo, é preciso ter en conta as notas de carácter metodolóxico relacionadas coa ausencia de datos para os anos 2006 e 2007.

[347] É importante salientar que á hora da redacción do texto, utilizáronse datos do 2014 correspondentes a orzamento definitivamente liquidado, do 2015 de orzamento liquidado de xeito inicial e do 2016 de orzamento aprobado.

Gráfico 13: Evolución do orzamento de ingresos por fontes do CGSIB. 2008 - 2016.



Fonte: Elaboración propia a partir de fontes oficiais.

Como se pode comprobar de xeito visual, o orzamento de ingresos do Consorcio responde maioritariamente á participación da Xunta de Galicia e, polo tanto, ás súas transferencias correntes e de capital. Nun segundo plano situaríanse as achegas relativas ás taxas e prezos públicos satisfeitos polos usuarios e, nun último plano, situaríanse as achegas dos Entes locais marcadas nos convenios de adhesión.

A continuación amósanse os principais capítulos do orzamento de ingresos correspondentes ó Capítulo III (taxas e outros ingresos), Capítulo IV (transferencias correntes) e Capítulo VII (transferencias de capital) do Consorcio no período analizado.

Táboa 31: Evolución das principais achegas ós orzamentos de ingresos liquidados do CGSIB. Anos 2006 - 2016.

Anualidade	Achega Xunta	Achega Entes locais	Achega taxas e prezos públicos	Total ingresos
2006	151.000	-	-	151.000
2007	-	-	-	-
2008	31.695.000[348]	40.000	1.823.000	34.211.000
2009	55.622.000[349]	1.858.000[350]	3.694.000	61.409.000
2010	64.902.000[351]	1.833.000[352]	5.082.000	71.879.000

[348] Cifra procedente do Capítulo IV de transferencias correntes por un valor de 15.828.000€ e do Capítulo VII de transferencias de capital por un valor de 15.867.000€.
[349] Cifra procedente do Capítulo IV transferencias correntes por un valor de 39.400.000 e do Capítulo VII de transferencias de capital por un valor de 16.222.000€
[350] Cifra procedente do Capítulo IV de transferencias correntes por un valor de 978.000 e do Capítulo VII de transferencias de capital por un valor de 880.000€
[351] Cifra procedente do Capítulo IV de transferencias correntes por un valor de 48.168.000 e do Capítulo VII de transferencias de capital por un valor de 16.734.000€

Anualidade	Achega Xunta	Achega Entes locais	Achega taxas e prezos públicos	Total ingresos
2011	44.583.000[353]	3.013.000[354]	6.769.000	54.444.000
2012	44.639.000[355]	1.699.000[356]	8.329.000	54.497.000
2013	38.947.000[357]	2.369.000[358]	9.429.000	50.908.000
2014	42.975.000[359]	3.592.000[360]	9.761.000	56.353.000
2015[361]	43.966.000[362]	3.252.000[363]	10.051.000	57.269.000
2016[364]	50.594.000[365]	6.700.000	10.500.000	67.793.000

Fonte: Elaboración propia de fontes oficiais.

Deste xeito, pódese observar como o liderado autonómico das políticas de benestar plásmase cunha achega orzamentaria que rolda entre o 74,6% (para a anualidade do 2016) e o 92,6% para a liquidación dos ingresos correspondentes á anualidade do 2008. Esta achega autonómica complétase cunhas achegas municipais que amosan cantidades con respecto ó orzamento de ingresos finais que oscilan entre un chan do 2,6% (anualidade do 2009) e o teito do 9,9% (orzamentos do 2016), se ben débese salientar que a liquidación do exercicio do 2008 amosa unha cifra de achegas municipais do 0,1% do orzamento de ingresos do Consorcio.

Finalmente, as achegas dos usuarios oscilan entre o 5,3% do orzamento final de ingresos (cifra correspondente á anualidade do 2008) e o 18,5% correspondente á anualidade do 2013 que figura como teito máximo xa que a partir da devandita anualidade esta cifra diminúe ata chegar ó 15,5% estimado para o 2016.

[352] Cifra procedente do Capítulo IV de transferencias correntes por un valor de 1.805.000 e do Capítulo VII de transferencias de capital por un valor de 28.000€

[353] Cifra procedente do Capítulo IV de transferencias correntes por un valor de 41.199.000 e do Capítulo VII de transferencias de capital por un valor de 3.384.000€€

[354] Cifra procedente do Capítulo IV de transferencias correntes por un valor de 2.985.000 e do Capítulo VII de transferencias de capital por un valor de 28.000€

[355] Cifra procedente do Capítulo IV de transferencias correntes por un valor de 40.535.000 e do Capítulo VII de transferencias de capital por un valor de 4.104.000€

[356] Cifra procedente do Capítulo IV de transferencias correntes por un valor de 1.681.000 e do Capítulo VII de transferencias de capital por un valor de 18.000€

[357] Cifra procedente do Capítulo IV de transferencias correntes por un valor de 38.604.000 e do Capítulo VII de transferencias de capital por un valor de 343.000€

[358] Cifra procedente do Capítulo IV de transferencias correntes por un valor de 1.968.000 e do Capítulo VII de transferencias de capital por un valor de 401.000€

[359] Cifra procedente do Capítulo IV de transferencias correntes por un valor de 39.167.000 e do Capítulo VII de transferencias de capital por un valor 3.808.000€

[360] Cifra procedente do Capítulo IV de transferencias correntes por un valor de 2.234.000 e do Capítulo VII de transferencias de capital por un valor de 1.358.000€

[361] Cifra correspondente á liquidación estimada do orzamento do 2015 publicada nos orzamentos do 2016.

[362] Cifra procedente do Capítulo IV de transferencias correntes por un valor de 39.640.000 e do Capítulo VII de transferencias de capital por un valor de 4.326.000€

[363] Cifra procedente do Capítulo IV de transferencias correntes por un valor de 2.200.000 e do Capítulo VII de transferencias de capital por un valor de 1.052.000€

[364] Cifra correspondente á aprobación do orzamento do 2016.

[365] Cifra procedente do Capítulo IV de transferencias correntes por un valor de 45.837.000 e do Capítulo VII de transferencias de capital por un valor de 4.757.000€.

Así, mediante a análise da evolución do orzamento é posible afirmar a existencia do liderado orzamentario do goberno autonómico, xa que as achegas realizadas ó orzamento do Consorcio polos Entes locais son irregulares, aínda que crecentes, se ben unicamente no exercicio 2016 as partidas de ingresos procedentes de usuarios e de Entes locais ascenden a máis do 25% do total do orzamento do Consorcio.

Esta distribución comporta a necesaria reflexión sobre as achegas municipais, e sobre a diferenza entre as cifras presentes nos convenios de adhesión (que, en termos xerais, comportaban a asunción dun 1/3 dos gastos relativos ó funcionamento dos centros consorciados por parte dos Entes locais) e a achega real destas cantidades ó Consorcio. Neste caso, as dificultades que os Entes locais teñen á hora de asumir estas cantidades, a diverxencias entre as partes con respecto á interpretación dos elementos que compoñen as devanditas liquidacións, así como o proceso de creación da Axencia Galega de Servizos Sociais do que se falará en posteriores apartados, levan á consideración dunha reformulación xeral sobre as cantidades pendentes no seo da lei 12/2014 de medidas fiscais e administrativas, concretamente adicando de xeito integro o Art. 86 a esta materia[366], xerando este proceso de cobramento dos dereitos e de revisión xeral do sistema de colaboración críticas por parte dos Entes locais á xestión autonómica[367], e sendo este o punto de fricción entre Xunta e FEGAMP que dá pé ás negociacións que rematan no Acordo do 2016 e que se plasma na Lei 2/2017.

Este liderado autonómico dáse en termos de expansión das políticas de benestar ata o ano 2010, onde os orzamentos adicados ós investimentos non baixan do 27% do total do orzamento de gastos do Consorcio, en tanto que dende o 2011 este liderado focalízase na xestión dos centros creados, reducindo substancialmente o esforzo expansivo e centrando os esforzos orzamentarios nos capítulos de persoal e de bens e servizos.

Con todo, a análise dos orzamentos do Consorcio ratifica o liderado autonómico na política de benestar xurdida na VII lexislatura, e mantida a grandes riscos nas lexislaturas posteriores a pesar das modificacións na composición do Parlamento e do Goberno da Xunta de Galicia, así como da influencia dun contexto económico recesivo, que levan á

[366] O Art. 86 da 12/2014 denominado *"Colaboración no ámbito da prestación de servizos sociais a través da Axencia Galega de Servizos Sociais*" afirma que, para fomentar a sinatura de convenios de colaboración entre o Consorcio, a Axencia e os Concellos, *"os concellos que opten por formalizar os convenios de colaboración coa Axencia e o Consorcio para a xestión dos centros que ata ese momento estaban a ser xestionados polo Consorcio, en calquera momento anterior á extinción do Consorcio e simultáneo inicio da eficacia dos ditos convenios, poderán acollerse a unha liquidación das cantidades pendentes de pagamento por parte dos concellos ao Consorcio en virtude dos convenios de xestión asinados previamente co Consorcio, nos termos previstos no presente punto.*
Os concellos que opten por acollerse á liquidación prevista no parágrafo anterior quedarán obrigados a efectuar o pagamento dunha cantidade equivalente á metade das cantidades pendentes de pagamento en virtude dos convenios de xestión asinados no seu momento co Consorcio. Co pagamento da citada cantidade, nos termos e condicións que se acorden, daranse por cumpridas as obrigas pendentes". Ademais, de cara á maior incidencia da Axencia, o propio Art. 86 recolle que *"No caso de que os municipios se atopen ao corrente nos pagamentos ao Consorcio, no convenio coa Axencia para a xestión dos centros recollerase unha dedución na contribución financeira á Axencia en contía equivalente á cantidade obtida de aplicar o criterio establecido no punto 2 da presente disposición, e durante o prazo que as partes negocien atendendo ás cantidades aboadas. O mesmo procedemento se seguirá cos municipios que satisfixesen parcialmente as súas débedas co Consorcio respecto da cantidade da débeda parcialmente aboada".* Véxase on-line en http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2014/20141230/AnuncioC3B0-261214-0003_gl.html consultada en xaneiro - abril do 2017

[367] Véxase noticia relativa á reacción dos Entes locais en http://praza.gal/politica/10116/rebelion-municipal-contra-o-taxazo-da-xunta-nas-escolas-infantis/ consultada en xaneiro - abril do 2017

modificación da estratexia expansiva da institución. É dicir, a existencia da institución consolida o liderado orzamentario autonómico da política pública.

6.3.2.2 A evolución do persoal.

Ó longo do apartado anterior adicado á análise do orzamento foi posible albiscar que o Capítulo I correspondente ós gastos de persoal é a partida máis salientable do Consorcio, elemento este que responde á natureza de prestador de servizos directos á cidadanía por parte do ente.

Neste caso, non unicamente é preciso salientar o volume de gasto relacionado cos recursos humanos, senón a translación deste volume en número de traballadores que prestan servizo nos centros e, sobre todo, facer fincapé na evolución ó longo dos primeiros anos do Consorcio no que se pasa do nacemento en xullo do 2006, a un volume de Capítulo I de case 30 millóns de euros para o 2010.

Así, o Consorcio comporta un salto cuantitativo na dotación dos servizos de benestar locais, pasando en termos xerais da creación do ente no 2006 á xestión dun cadro de persoal de 1.470 traballadores en xuño do 2010[368]en catro anos reais de existencia da institución, e á previsión de chegar ós 1.726 traballadores no ano 2016[369]para superar os 1.800 no 2017[370]

Esta expansión do cadro de persoal comporta non unicamente o esforzo en termos de recursos humanos, senón a presenza ó longo dos primeiros anos da existencia do ente dunha constante adaptación organizativa do propio ente para afrontar tanto a expansión territorial dos servizos, como o xa mencionado incremento do alcance e variedade de políticas asumidas polo Consorcio entre o 2006 e o 2009.

A propia conformación do Consorcio como ente de carácter multinivel garantía un rol municipal salientable á hora do deseño dos devanditos procesos de selección, de tal xeito que o Art. 19 do Regulamento Interno do Consorcio afirma que "*Os concellos participarán nos órganos de selección de persoal dos centros xestionados polo Consorcio mediante os representantes que para tal fin sexan designados por eles"*. Este feito supón que os Concellos formarán parte das Comisións de Valoración de cada un dos procesos de selección convocados e, polo tanto, que deberán ser convocados procesos de selección individuais para cada un dos centros que incorporen novo persoal, factores estes que desbotan a posibilidade de deseñar procesos de selección de persoal centralizados, a pesar das recomendacións do Consello de Contas.

[368] Datos achegados dende o departamento de Contratación do CGSIB. Xuño 2010.

[369] Datos procedentes dos Orzamentos da Xunta de Galicia do 2016. Ver on line en http://www.conselleriadefacenda.es/web/orzamentos/orzamentos-2016?p_p_id=leiorzamento_WAR_leiorzamentoportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_leiorzamento_WAR_leiorzamentoportlet_javax.portlet.action=serieGris consultada en xaneiro - abril do 2017

[370] Tal e como se pode observar na nova relativa á integración dos traballadores do Consorcio no Convenio Único do Persoal Laboral da Xunta de Galicia realizada o 6 de marzo do 2017. Véxase on line en http://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/0819/xunta-sindicatos-acordan-integracion-dos-traballadores-consorcio-galego-benestar consultada en abril do 2017

Así, a atención ó rol municipal na toma de decisións sobre a selección do persoal e a presenza de espazos de participación na xestión dos centros ou na estrutura de toma de decisións central do Consorcio, conforman un espazo de aplicación dos valores relacionados coa realidade multinivel da política pública de benestar.

Outro elemento a salientar de cara a contar cunha idea da evolución do Consorcio en termos de persoal ó longo dos primeiros anos de vida do ente son as principais magnitudes que presentan os diferentes procesos de selección de persoal levados a cabo entre os anos 2007 e 2009 para cubrir as necesidades dos servizos centrais e das diferentes redes de centros e programas cuxa xestión era consorciada, e que se resumen a continuación:

- Número de **ocupacións** diferentes presentes nos procesos de selección: 31 ocupacións.
- Número de **prazas** a cubrir nos procesos de selección: 887 prazas.
- Número de **candidatos** admitidos nos procesos de selección: 25.341 candidatos.
- Número de **concellos** nos que se realizaron procesos de selección: 104 concellos.

A seguir, faise breve referencia ós procedementos utilizados nos procesos de elección abertos polo Consorcio máis salientables:

Táboa 32: Procedementos utilizados na selección do persoal do CGSIB. Anos 2007 – 2009[371].

Ano	Destino do persoal	Procedemento
2007	Centros de Día	Concurso – Oposición
2007	Galescolas	Concurso – Oposición
2007	Plan Galego de Inclusión Social – Equipo Central	Concurso – Oposición
2007	Plan Galego de Inclusión Social – Equipos comarcais	Concurso – Oposición
2007	Directores de Área	Oposición
2007	Plan de Igualdade de Oportunidades – Equipo Central	Oposición
2007	Plan Integral de Apoio á Familia – Equipo Central	Oposición
2007	Plan de Igualdade de Oportunidades – Equipos Comarcais	Oposición
2007	Plan Integral de Apoio á Familia – Equipos Comarcais	Oposición
2007	Técnicos de Servizos Centrais	Oposición
2008	Centros de Día	Oposición
2008	Galescolas	Oposición
2008	Listaxe de Agarda Xeral	Concurso
2009	Centros de Día – Persoal Técnico	Concurso – Oposición

[371] Os procesos de selección do ano 2009 non se chegaron a celebrar aínda que foron convocados e publicadas listaxes de persoas admitidas.

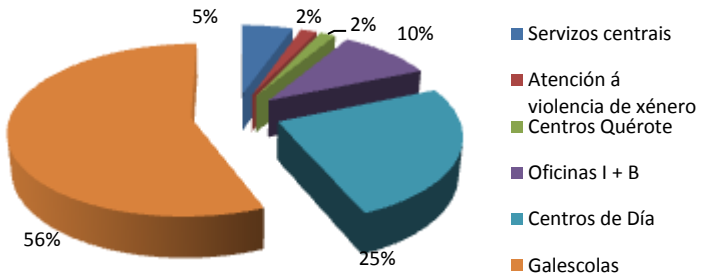
Ano	Destino do persoal	Procedemento
2009	Centros de Día – Persoal non Técnico	Concurso – Oposición
2009	Galescolas	Concurso – Oposición
2009	Técnicos de Servizos Centrais	Concurso - Oposición

Fonte: Elaboración propia a partir de informes cedidos á investigación.

Os procesos de selección de persoal focalizáronse nos anos 2007 e 2008, quedando os correspondentes ó 2009 sen finalizar. Estes foron obxecto de revisión ó longo dos anos 2009 e 2010 por parte do novo equipo directivo do Consorcio que, en abril do 2010 e despois de diferentes informes da Dirección Xeral de Función Pública ou do Consello Consultivo, declara a nulidade das resolucións polas que se aproban as bases xerais dos diferentes procesos de selección do 2009 e se declara a "*nulidade de todos os actos administrativos que traian causa das resolucións da xerencia do Consorcio referidas*"[372].

Con todo, e tendo en conta que as últimas cifras oficiais mencionadas afirman a existencia no 2014 dun total de 1.591 traballadores no ente, e que esta cifra evolucionaría cara os 1.641 no 2015 nunha primeira estimación, é preciso salientar que estes datos aséntanse nos dous primeiros anos de vida do ente dun xeito coherente coa multitude de procesos de selección abertos. Así, nestes dous primeiros anos pásase dun cadro de persoal básico (1 xerente, 2 directivos e 3 administrativos) a outro conformado a 31 de decembro do 2008 por un total de 1.047 traballadores, cuxo reparto seguindo os grandes programas do Consorcio responde á seguinte estrutura.

Gráfico 14: Distribución do persoal do CGSIB. Decembro 2008.



Fonte: Elaboración propia a partir da Memoria de Actividades do Consorcio do 2008.

A distribución amosada indica que o 81% dos traballadores do Consorcio presta servizo nas dúas principais redes de centros xestionadas polo ente, as Galescolas e os Centros de Día,

[372] Véxase resolución pola que se fai público o acordo do Comité Directivo do 23/04/2010 sobre a revisión de oficio das bases de selección de persoal en http://www.igualdadebenestar.org/mediateca/seleccion_persoal/resolucion_nulidade_proceso_selectivo.pdf consultada en xaneiro - abril do 2017

acadando os 852 traballadores (589[373] e 263 respectivamente), en tanto que os equipos que operan nos diferentes programas con implantación no territorio mediante as oficinas de I+B (Plan de Inclusión, Plan de Igualdade e Plan Integral de Apoio á Familia) suman 104 persoas. É salientable que a porcentaxe de traballadores integrados nos denominados servizos centrais, que engloban os departamentos económico-financeiros, xurídico, recursos humanos, comunicación, sistemas e obras, ascenda a un total de 56 traballadores, o que supón o 5% do total do cadro de persoal do ente.

Ó longo dos anos 2009 e seguintes, o cadro de persoal do Consorcio continúa a medrar ata as cifras anteriormente referidas, se ben a un ritmo menor, e en base á cobertura das necesidades presentes nos diferentes servizos mediante a utilización das listas de agarda xerais do ano 2008 (ampliadas no 2010) xa que, como se pode comprobar no taboleiro oficial de anuncios do ente, non se convocaron novos procesos de selección de persoal con posterioridade ó 2009[374].

Así, a política de benestar expansiva da VII lexislatura autonómica faise efectiva mediante a (I) adhesión de Concellos ó Consorcio, mediante o (II) incremento orzamentario do ente, mediante o (III) incremento do cadro de persoal dos seus servizos para dar resposta ás necesidades dos Concellos adheridos e, por último, mediante o (IV) incremento no número de centros e prazas a disposición dos usuarios que será analizado con posterioridade.

Os procesos de selección de persoal foron obxecto de tensión entre os actores e de elevada repercusión nos medios de comunicación. Esta tensión reforza a percepción negativa que determinados actores sosteñen sobre a idoneidade da institución como órgano de colaboración de carácter multinivel[375], de tal xeito que a partir do 2007 (pero sobre todo no 2008 e 2009) é posible atopar referencias ó Consorcio denominándoo "*Axencia de colocación de militantes do BNG"* [376] ou indicando que *"... unha empresa privada suplirá os tribunais imparciais que tradicionalmente se encargaban desta responsabilidade"*[377]

Estas tensións son constantes na axenda política galega dos anos indicados, sendo posible atopar afirmacións en sede parlamentaria como a que vencella a capacidade de resistencia das persoas á crise económica coa presenza de irregularidades na selección de persoal do Consorcio *"...o plus de resistencia téñeno todos aqueles que entraron na súa administración paralela, no Consorcio, de clo clo"*[378].

As tensións expándense ó ámbito substantivo dos servizos, como é o caso da Rede Galega de Escolas Infantís que, vencelladas coas supostas irregularidades dos procesos de selección de persoal, supoñen unha estratexia de *"...promover a presenza de militantes nacionalistas dispostos a facer un lavado de cerebro desde a máis tenra infancia, aos tres meses, cando os*

[373] Os datos oficiais procedentes das Memorias das Consellerías de Traballo e Benestar, e da Consellería de Política Social amosan que o persoal ó servizo das Escolas Infantís do Consorcio evoluciona dende os mencionados 589 traballadores no 2008 ós 1.259 no ano 2015.

[374] Véxase en http://igualdadebenestar.org/convocatorias/?lg=gal consultada en xaneiro - abril do 2017

[375] O inicio da posición belixerante do PP contra o Consorcio e as súas razóns poden ser albiscadas na intervención de Marta Rodríguez Arias(min 49 e seguintes) e resposta de Antón Losada (1h e 09 min e seguintes) na Comisión 5ª de Sanidade, Política Social e Emprego o 15 de Febreiro do 2007 na comparecencia de Antón Losada como Secretario Xeral de Relacións Institucionais sobre o desenvolvemento do Consorcio.

[376] Nota de prensa da oficina do Grupo Parlamentario do PP emitida o 2 de Novembro do 2007.

[377] Nota de prensa da oficina do Grupo Parlamentario do PP emitida o 15 de Novembro do 2007.

[378] Diario de Sesións do Parlamento de Galicia, nº 143, 8 de Outubro do 2008

cativos ingresan nas garderías públicas, ata os centros que prestan atención á terceira idade, onde os maiores serán convenientemente aleccionados para que voten ao nacionalismo"[379].

A expansión do Consorcio e a do seu persoal leva ó Consello de Contas a incluír no seu Plan de Traballo para o ano 2010 a realización dun informe denominado "*Fiscalización dos procesos selectivos realizados polo Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, no ano 2008"*[380] onde se analizan os procesos indicados, ademais dos levados a cabo no ano 2007, tanto dende a óptica da súa legalidade, como da súa organización e das repercusións que teñen en materia de legalidade laboral e de vinculación contractual dos traballadores que resultan escollidos nos devanditos procesos de selección.

Neste sentido, con respecto ós procesos levados a cabo no ano 2007, o Consello de Contas salienta a "*inadecuación da modalidade contractual utilizada no que se refire ás galescolas e centros de día; o feito de que se levara a cabo un proceso selectivo para cada unha das escolas infantís e centros de día, e o complexo sistema de listas de contratación (...) resultante dos procesos selectivos"* salientando en termos legais a primeira das conclusións xa que esta inadecuación (a oferta de emprego era para contratos por obra ou servizo e os postos de traballo das galescolas e centros de día teñen unha natureza de carácter "*habitual e normal"*) comporta a presenza de diferentes actas de infracción por parte da Inspección de Traballo e, polo tanto, "*dou lugar a que o propio Consorcio recoñecera que os contratos estaban realizados en fraude de lei e a declarar como indefinido ao persoal obxecto de inspección mediante resolucións individualizadas despois de que cada un dos traballadores tiveron presentada ante o Consorcio a correspondente reclamación previa á vía laboral, solicitando o recoñecemento do carácter indefinido da súa relación laboral"* (Consello de Contas, 2010:33-35).

O Consello de Contas tamén fai fincapé na necesidade de proceder á convocatoria a nivel autonómico dos procesos de selección de persoal para os diferentes centros, eliminando a convocatoria a nivel municipal que "*carrexa dificultades e disfuncións"*, polo que recomenda que "*os procesos selectivos sexan convocados por categoría a nivel autonómico, ó igual que acontece no caso da administración xeral, xa que consideramos que o sistema utilizado polo Consorcio carrexa dificultades tanto para a Administración como para os candidatos"* . Ademais, indícase a necesidade de "*axeitar o temario ó esixido pola Xunta de Galicia para as mesmas categorías, de forma que non se produzan comparativamente diferenzas na dificultade para acceder a prazas de idéntica categoría"* (Consello de Contas, 2010:59-60) .

Neste caso, o informe salienta a diferenza entre os temarios a preparar para o Consorcio e para a Xunta, poñendo entre outros o exemplo da praza de educador infantil na que, en tanto que a Xunta esixe 49 temas, o Consorcio esixe entre 24 e 34 temas para os procesos do 2007 e 2008 respectivamente. Con todo, o Consello de Contas toma como referencia para a súa conclusión sobre o axeitado deseño dun proceso de selección de persoal público a amplitude do temario da Xunta con respecto ó Consorcio, se ben non entra a analizar o desempeño dos recursos humanos seleccionados en base ós diferentes temarios, a adecuación destes temarios (de xeito independente ó seu volume) ás tarefas a desenvolver polos profesionais, ou a

[379] Nota de prensa da oficina do Grupo Parlamentario do PP emitida o 15 de Novembro do 2007

[380] Dispoñible on line en http://www.consellodecontas.es/sites/consello_de_contas/files/contents/documents/2008/Procesos_selectivos_consorcio_benestar_2008_G.pdf consultada en xaneiro - abril do 2017

valoración realizada polos usuarios sobre os servizos, elementos que contribúen a unha visión máis integral sobre o nivel de desempeño dos traballadores seleccionados, cuxa maximización debería ser o obxectivo dos procesos de selección de persoal.

Finalmente, é salientable a consideración que realiza o Consello de Contas sobre os procesos de selección previstos para o 2009 e non realizados, indicando que "*é clara a lesión do principio de igualdade no acceso á función pública previsto no art. 23.2 da Constitución, ó colocar as referidas bases nunha situación de privilexio ou vantaxe inxustificada ó persoal que vén prestando servizos no Consorcio fronte aquelas persoas cuxa experiencia se acadou en postos de similares características ou funcións noutras administración pública"* (Consello de Contas, 2010:45) , conclusión esta coa que se realiza unha crítica ó deseño dos procesos do 2009, se ben é preciso salientar que a situación de "*vantaxe inxustificada"* se conclúe da comparación entre a valoración que as bases destes procesos fan entre os méritos dos candidatos que xustifican experiencia laboral previa no Consorcio con respecto a aqueles que a xustifican noutras administracións públicas, deixando dun lado a aqueles candidatos con experiencia en servizos de titularidade non pública cuxa situación non é considerada como de *desvantaxe inxustificada.*

Ademais da análise dos procesos de selección, o Consello de Contas adica un apartado á política retributiva do Consorcio de xeito comparado coa que afecta ó persoal laboral da Xunta de Galicia. Neste caso, e para todos grupos comparados, as retribucións brutas anuais da Xunta de Galicia son entre un 16% e un 24,4% superiores ás presentes no Consorcio. Esta diferenza reprodúcese no que respecta ós complementos retributivos do persoal en concepto de plus de dirección onde para as Escolas Infantís a Xunta mantén complementos anuais de entre un 18,8% e un 98% con respecto ó Consorcio en función das unidades da Escolas Infantil, en tanto que para os Centros de Atención ás Persoas Maiores o Consorcio establece un plus anual de dirección de 4.590,00€ e a Xunta oscila este plus en función do tamaño dos centros entre os 3.876,95€ e os 10.766,30€. Estas diferenzas esténdense tamén ós complementos de funcións, onde a Xunta remunera 121,21€/mes ou ós complementos de antigüidade, onde a Xunta remunera con 29,35€/mes, complementos estes non contemplados polo Consorcio no período analizado.

A xeito de resumo, é preciso indicar que expansión do persoal vencéllase a un importante número de procesos de selección de persoal realizados entre os anos 2007 e 2008, que son os que sustentan a contratación dos profesionais e que se realizan con carácter *territorializado* atendendo á natureza multinivel do ente e á conformación de comisións de valoración para cada proceso e realizar en cada concello (no caso das Galescolas e dos Centros de Día).

Así, a selección de recursos humanos vén caracterizada polo seu elevado volume e por unha complexidade coherente coa natureza multinivel do Consorcio, así como pola presenza de disfuncións de carácter laboral indicadas polo Consello Consultivo e que levaron á anulación dos procesos do ano 2009.

Con todo, é preciso indicar que en materia de persoal o Consorcio evoluciona dun xeito salientable ó longo dos primeiros anos de forma paralela á expansión do ente e do incremento das adhesións dos Concellos, debendo xestionar este proceso de expansión institucional nun contexto de crecente interacción entre os principais actores que amosan posturas diverxentes

con respecto á política de benestar e ó ente, e cuxa intensidade medrará substancialmente nos anos 2008 e 2009, focalizándose en numerosas ocasións na xestión de recursos humanos.

6.3.2.3 A evolución dos centros e das prazas ofertadas.

Tal e como se vén comentando ó longo do presente apartado, a evolución do orzamento e do cadro de persoal do Consorcio evoluciona nos primeiros anos de consolidación do ente de xeito paralelo ó incremento do número de concellos adheridos ó mesmo, de tal xeito que é este número de concellos que forman parte do Consorcio o que determina os incrementos observados en orzamento e en persoal, así como en número de centros e prazas ofertadas que constitúen o centro das actividades do Consorcio.

O período no que máis adhesións ó Consorcio foron solicitadas foi o transcorrido entre os anos 2007 e 2008 xa que, tendo en conta que o Consorcio foi creado en xullo do 2006 por medio do convenio asinado polos catorce concellos iniciais, estes pasaron a 31 de Decembro do 2008 a unha cifra de 267, en tanto que na actualidade (2016) esta cifra é de 274 concellos e 5 mancomunidades, sobre o total de 314 concellos existentes en Galicia.

O número de adhesións producido ó longo dos dous primeiros anos efectivos de vida do Consorcio sustenta, e á vez é causado, polo impulso económico ó que se aludía ó falar do seu orzamento. Así, co troco de maioría parlamentaria acontecido no ano 2009, a evolución no número de adhesións fica conxelada.

Outro elemento a ter en conta de cara á adhesión do ente, e tendo en conta a Lowi (1964 e 1972) e a súa interpretación sobre a tendencia á ausencia de conflito entre os actores nas areas políticas distributivas, é a transmisión por parte do Bloque Nacionalista Galego autonómico ós representantes da organización nos diferentes plenos municipais indicacións con respecto á presentación de mocións para a adhesión do Concello ó Consorcio ó longo dos anos 2006, 2007 e 2008. Esta serie de mocións son aprobadas na maior parte dos concellos onde o BNG e o PSdG – PSOE ostentan maioría no Pleno, sendo analizadas con maior profundidade naqueles nos que a maioría corresponde ó Partido Popular, se ben finalmente estes tamén se adhiren de xeito maioritario ó Consorcio, de tal modo que a 31 de decembro do 2008, dos 267 concellos consorciados, 121 estaban gobernados polo Partido Popular.

Con todo, é preciso comentar como nas actas das sesións plenarias dos Concellos nos que se debate a moción relativa á adhesión ó Consorcio, xorden afirmacións como que "*... a entidade viola o principio constitucionalmente protexido da autonomía local, polo que hai dúbidas sobre unha cuestión xurídica"*, "*O Consorcio de Servizos Sociais está facendo unha utilización política dos fondos públicos"* ou "*hai unha inseguridade xurídica segundo a opinión dalgúns expertos e que lle parece un embolado no que se meteu Vicepresidencia"* [381]; podendo atopar tamén afirmacións como "*se resta autonomía aos concellos, centralizándose en Santiago o que antes estaba centralizado en Madrid, e que a Xunta debería soportar o cen por cento dos gastos en servizos sociais, xa que non é admisible que o Concello poña un*

[381] Acta correspondente á sesión ordinaria do Pleno de 26 de Xullo do 2007 do Concello de Bergondo. Pax. 13. Dispoñible on line en http://bergondo.es/uploads/media/07-26_o.pdf consultada en xaneiro - abril do 2017

trinta ou corenta por cento e a Xunta o resto, polo que ao final os cidadáns pagan dobremente, vía impositiva polos servizos, e vía impositiva municipal" [382]. En todo caso, as cifras de concellos adheridos indican que os Entes locais galegos optaron no período analizado polas solucións de carácter consorcial para a xestión dos servizos locais de benestar na que os Concellos asumirían, de xeito resumido, as seguintes obrigas:

- Asumir anualmente un promedio do 1/3 do custo dos diferentes servizos, correspondéndolle o restante ó Consorcio, que tamén será o encargado da recadación das taxas. Esta achega municipal traduciríase maioritariamente en gastos de mantemento e subministracións dos centros e será obxectivo de diverxencias a partir da VIII lexislatura.
- Poñer a disposición do departamento de obras e proxectos do Consorcio os terreos precisos para acometer a construción dos equipamentos, así como as licenzas.
- Participar nos órganos de toma de decisións do Consorcio, así como nos diferentes órganos de xestión dos centros consorciados, salientando as comisións mixtas e as comisións de valoración dos procesos de selección de persoal.
- Asumir a representación do Consorcio no territorio.

Como consecuencia deste proceso de adhesión municipal ó Consorcio, e na liña do incremento dos orzamentos, prodúcese unha salientable evolución do número de centros xestionados e, polo tanto, da oferta de prazas que afecta sobre todo ás Escolas Infantís e ós Centros de Día.

6.3.2.3.1 A evolución das Escolas Infantís.

Como se comentou a hora de referirse á definición do problema público que soporta a política de benestar da VII lexislatura (e que será analizada en profundidade con posterioridade), unha das súas bases era a *infradotación* de centros que ofertaran servizos de atención á primeira infancia e ás persoas maiores no ámbito local. Este é o caso das Escolas Infantís que, segundo recolle a Memoria de actividades do Consorcio do 2008 *"no ano 2005 so 1 de cada 10 nenos/as dispoñen dunha praza pública de educación infantil (...) cunha taxa de cobertura do 11,3%"* (Consorcio, 2008a).

Con estas cifras de partida, o Consorcio inicia os seus traballos coa Rede Galega de Escolas Infantís no ano 2007 a través da posta en funcionamento das Galescolas dos Concellos de Boiro, Rianxo, Cerdedo, Portas, Pantón, Taboada, Covelo, A Rúa, Vilaboa, Oia, Fene, A Fonsagrada, Crecente, Cambre, Ortigueira e Coles. A esta posta en funcionamento sigue a adhesión doutros centros, de tal xeito que o Consorcio conta no primeiro trimestre do ano 2008 cunha cifra de 23 galescolas operativas que ofertaban 930 prazas, pasando a data de 31 de decembro do 2008 a unha cifra de 85 galescolas que ofertan un total de 3.942 prazas.

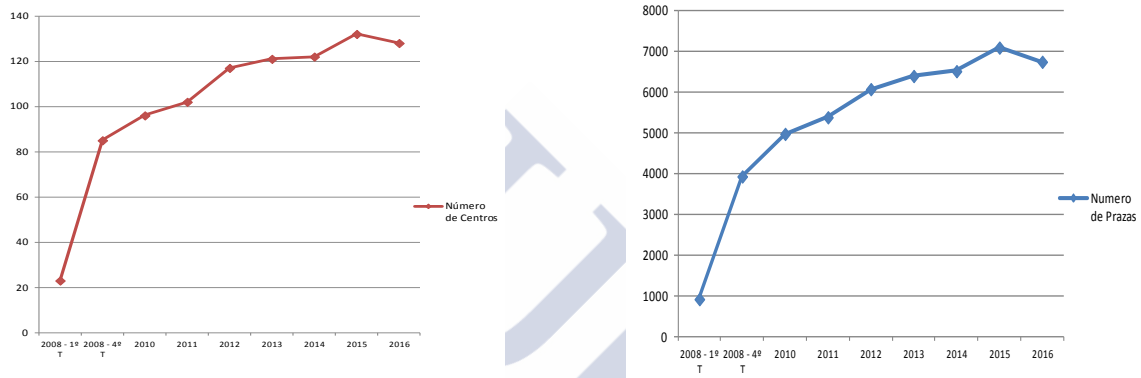
A evolución no número de centros e prazas sostense ata o período 2012 - 2014, onde o Consorcio acada a cifra inicial de 117 Escolas con 6.085 prazas para chegar ó 2014 con 122 Escolas e 6.526 prazas. No ano 2015 dáse unha nova expansión ata chegar ás 132 Escolas e

[382] Acta correspondente á sesión ordinaria do Pleno de 30 de agosto do 2007 do Concello de Chantada. Pax. 11 Dispoñible on line en http://concellodechantada.org/pdfs/plenos/06_Acta_Pleno_30-08-07.pdf consultada en xaneiro - abril do 2017

7.104 prazas, en tanto que o RUEPSS amosa para xullo do 2016 a cifra de 109 Escolas xestionadas polo Consorcio con 6.381 prazas[383] e 19 Puntos de Atención á Infancia con 375 prazas, o que amosa un total de 128 centros e 6.756 prazas[384]. Con todo, é preciso indicar que o xurdimento da Axencia Galega de Servizos Sociais comporta unha *duplicación de facto* das redes de xestión de Escolas Infantís xa que segundo o RUEPSS a Axencia xestiona un total de 27 centros e 2.249 prazas.

A continuación amósase de xeito gráfico a evolución dos centros e prazas xestionados polo Consorcio.

Gráfico 15: Evolución de centros e prazas de atención á primeira infancia xestionadas polo CGSIB. 2008-2016.



Fonte: Elaboración propia a partir de datos oficiais.

Como se pode comprobar o período 2007-2010 é dunha importante intensidade tanto na creación de centros como de prazas de Galescolas, en tanto que este impulso limítase no sexenio posterior analizado xa que, se ben a cifra continúa a medrar, esta faino a un ritmo menor de xeito coherente cos datos analizados relativos á evolución orzamentaria e, sobre todo, relativos á evolución dos investimentos realizados.

A intensidade propia da política expansiva da VII lexislatura plasmábase nunha planificación de apertura de centros realizada a principios do ano 2009 e que fai efectiva o xa mencionado impulso orzamentario da política expansiva de benestar propia da lexislatura. Así, a continuación amósase o cronograma de apertura de Galescolas previsto para o 2009 e inicio do 2010.

[383] Esta cifra contradí o número de Escolas Infantís recollidas na web oficial do Consorcio, que alude a un total de 138, segundo se pode comprobar en http://igualdadebenestar.org/interior.php?txt=arbore_web11&lg=gal , ou á de 132 escolas e 7.104 prazas presente nos orzamentos do 2016 dispoñible en http://www.conselleriadefacenda.es/orzamentos/2016/DE/ENTES_FR09.PDF na pax. 139 , así como nas memorias oficiais da Consellería de Política Social dispoñible en https://blogs.xunta.gal/publicacions-ps/conselleria-de-politica-social-memoria-2015/ na súa páx. 49. consultadas en xaneiro - abril do 2017

[384] Como se pode observar, existen certas inconsistencias entre as Memorias Oficiais da Consellería de Traballo e Benestar, ou de Política Social no 2015, e os datos do RUEPSS, amosando o RUEPSS menores cifras de centros e prazas.

Táboa 33: Planificación da posta en funcionamento de Escolas e prazas. Ano 2009.

Concello	Prazas	Data de inicio de obra	Data de remate de obra
Ares	61	En execución	Xuño 2009
Cangas	74	En execución	Xuño 2009
Cotobade	74	En execución	Abril 2009
Culleredo	82	En execución	Xullo 2009
Ferrol	41	En execución	Maio 2009
Silleda	82	En execución	Xullo 2009
Vilagarcía	82	En execución	Xuño 2009
Ames – Milladoiro	102	Abril 2009	Setembro 2009
A Coruña – Eirís	82	Abril 2009	Decembro 2009
A Coruña – Montealto	82	Abril 2009	Decembro 2009
Vigo - Valadares	102	Abril 2009	Setembro 2009
Total	**865**	**11 Galescolas**	

Fonte: Elaboración propia a partir de documentación do Consorcio cedida á investigación.

Ademais, é preciso ter en conta que o Consorcio estabiliza a cifra de concellos adheridos dende o ano 2008, polo que a cifra de centros activos de titularidade municipal que pasan a xestión consorciada tamén se conxela, elemento este que comporta que, se ben a evolución no período 2010-2016 de centros e prazas consorciadas se ralentiza considerablemente con respecto ó 2007 – 2010, estas cifras correspóndense coa creación neta de centros e prazas xa que a entrada de novos centros cara a xestión consorciada debida á adhesión de novos concellos ó Consorcio fica conxelada dende o devandito 2008.

Outro elemento a ter en conta é a presenza da Axencia Galega de Servizos Sociais como prestadora de servizos de benestar. O proceso de creación da Axencia e de *paulatina integración dos centros xestionados polo Consorcio na mesma* limítase á asunción da xestión dos centros titularidade da Xunta de Galicia, de tal xeito que na actualidade a Axencia xestione 27 Escolas con 2.249 prazas.

Deste xeito, a pesar da decisión da Asemblea de xullo do 2010 sobre a disolución do Consorcio e a integración dos seus servizos na Axencia revisada no 2016, o Consorcio non unicamente presta servizos no período indicado, senón que estes evolucionan á alza, se ben nun ritmo substancialmente inferior ó observado no período inicial 2007 – 2010.

Con todo, a decisión da disolución vese revisada no 2016 a través do acordo entre Xunta e FEGAMP para a renegociación dos pagamentos pendentes dos Entes locais, polo que Consorcio "*abre unha nova etapa como instrumento de colaboración entre as administracións autonómica e local"*, de tal xeito que *de facto* se asume que a decisión da disolución foi "*precipitada"* e que o Consorcio é un "*marco acaído para prestar estes servizos de acordo cos convenios asinados con cada goberno local"*[385].

A xeito de resumo é posible indicar que a evolución amosada no período 2007 – 2016 supón que o Consorcio sexa na actualidade unha institución parella en oferta de prazas e centros con respecto ós Entes locais. Deste xeito, o Consorcio xestiona en xullo do 2016 un total de 109 escolas e 19 PAI (128 centros) que ofertan 6.756 prazas[386], en tanto que os Entes locais xestionan 93 escolas que ofertan 5.917 prazas, e 35 PAI con 692 prazas, o que amosa un total de 128 centros e 6.609 prazas. Esta evolución amosa a importancia cuantitativa e cualitativa que representa o Consorcio para as políticas de benestar en Galicia, nomeadamente nas relativas á atención á primeira infancia, como ente que artella estes servizos dende unha perspectiva de carácter multinivel e que complementa a súa presenza coa rede de centros locais e coas redes de centros de titularidade privada e social.

6.3.2.3.2 A evolución dos Centros de Día.

Con respecto ós centros de día, e tendo en conta a análise da evolución dos equipamentos das diferentes titularidades recollida no Anexo I, unha boa definición sobre a súa situación a finais dos noventa é a realizada por Castro Neo e Facal Fondo (2000) que afirman que:

> Este servicio, de implantación reciente en esta Comunidad Autónoma y por tanto escasamente desarrollado, cuenta con el concierto de 38 plazas en centros depedientes de la Iniciativa Social y Ayuntamientos. La Dirección General de Servicios Sociales, destina aproximadamente 10.000.000 de pesetas a dichos conciertos. (Castro Neo e Facal Fondo, 2000:513)

Neste contexto, e tendo en conta o peso da titularidade privada e da iniciativa social nos servizos de atención ás persoas maiores, ademais do importante peso das actividades de carácter residencial con respecto ás de proximidade, os Centros de Día públicos considéranse un equipamento de limitado desenvolvemento[387].

A creación da rede de centros de día xestionada polo Consorcio é do ano 2007, e nace a partir da posta en funcionamento dos primeiros centros para os que se desenvolveron procesos de selección de persoal a partir do mes de abril do 2007, sendo estes centros os situados nos concellos de Carnota, Boiro, As Neves, Cerdedo, Coles, Monforte, Oleiros, Portas, Ribadeo, Taboadela, Valga, Ortigueira, Vigo, Rairiz de Veiga e Outes cun total de 512 prazas.

[385] Véxase nova publicada o 3 de maio do 2016 en http://praza.gal/politica/11720/a-xunta-recua-e-renuncia-ao-peche-do-consorcio-de-benestar-seis-anos-despois-de-aprobalo/ consultada en xaneiro - abril do 2017

[386] Datos procedentes do RUEPSS que, como se comentou, son diferentes ós da Consellería de Política Social.

[387] Segundo o RUEPSS, con data de autorización previa ó ano 2006, somentes se atopan 9 centros de día (e centros de día – alzheimer) cun total de 275 prazas en toda Galicia, contando a titularidade non pública cun total de 39 centros que suman 1.603 prazas.

Estes centros ampliaríanse no 2008 a un total de 37 que ofrecían 1.026 prazas, para chegar a inicios do 2010 a unha cifra de 55 centros e 2.552 prazas[388]. Na actualidade, o número de centros de día xestionados polo Consorcio ascende a 55 que ofertan 2.168 prazas, 6 fogares residenciais con 120 prazas, 1 minirresidencia con 50 prazas e 9 vivendas comunitarias con 96 prazas. Estes centros suman un total de 71 equipamentos que ofertan 2.434 prazas.

Táboa 34: Evolución dos Centros de atención ás Persoas Maiores do CGSIB. 2007-2016.

Anualidade	Número de centros	Número de prazas
2007	15	512
2008	37	1026
2010	55	2552
2016	71	2434

Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS e Consorcio (2008a)

Como se pode comprobar, a evolución dos centros é crecente ó longo do período analizado, se ben esta prodúcese a un ritmo máis acelerado nun primeiro intre 2007 – 2010, ralentizándose na etapa 2010 – 2016. Con respecto ás prazas, a primeira evolución é parella á comentada con respecto ó número de centros, se ben no último sexenio o número de prazas redúcese nun total de 118, aínda que é preciso facer referencia a que o total de prazas do 2010 é unha estimación achegada en documentación oficial analizada.

Con todo, obsérvase como a expansión da rede de centros de atención ás persoas maiores fica limitada no último período, e incluso prodúcese unha certa reformulación da mesma, sendo posible identificar casos como o do centro de día do Concello de Carnota que foi pechado no ano 2013, o que provoca certa polémica recollida nos medios de comunicación[389].

Con respecto ó comentado para o caso das Galescolas, é preciso indicar que a Axencia Galega de Servizos Sociais non ten incidencia[390] no relativo ó servizo de Centros de Día ou, en xeral, no servizo de atención ás persoas maiores sen atender á natureza de proximidade das prazas ofertadas nos equipamentos.

Finalmente, atendendo ás fontes oficiais, é posible salientar a evolución de carácter cuantitativo do servizo de atención ás persoas maiores xestionado polo Consorcio, duplicando as prazas ofertadas entre os anos 2007 e 2008, e volvendo duplicar esta cifra do 2008 no ano 2009, de tal xeito que se pasa das 512 iniciais de decembro do 2007 a un total de 2.552 a principios do 2010, o que comporta un 398% nunha actuación efectiva de tres anos de duración.

[388] A cifra de prazas correspondente ó 2010 é unha estimación achegada pola Memoria de Actividades do Consorcio do 2008 tendo en conta as obras de centros en execución.
[389] Véxase http://praza.gal/movementos-sociais/9656/o-tsxg-estima-o-recurso-de-carnota-contra-benestar-polo-peche-do-seu-centro-de-dia/ consultada en xaneiro - abril do 2017
[390] Análise feita con referencia ós datos RUEPSS de xullo do 2016.

6.3.3 O rendemento institucional.

Tal e como foi posible analizar ó longo do presente apartado, o Consorcio créase e expándese na VII lexislatura e primeiros anos da VIII aproveitando a inercia daqueles equipamentos en fase final de construción. A evolución crecente dáse a raíz do **é**xito en termos de adhesión de Concellos que comporta a xestión consorciada dos seus equipamentos (ou o compromiso de construción de equipamentos novos) e, polo tanto, a repercusión en prazas e centros xestionados á par que se produce paralelamente un incremento en persoal e en orzamento.

O modelo de prestación de servizos do Consorcio supón que as necesidades dos diferentes equipamentos sexan cubertas polos servizos centrais do ente, facendo especial fincapé nos aspectos relacionados coa contratación xeral, cos recursos humanos e coa definición e metodoloxías a utilizar nos diferentes servizos. Neste sentido, medran os servizos centrais de características *burocráticas* en función da expansión do número de centros consorciados (aspecto este que incide na redución da carga de traballo propia dos departamentos de administración municipais que debían asumir de xeito previo á integración no Consorcio), observándose tamén o incremento dos departamentos especializados en funcións *substantivas* relacionadas co *know how* e co *coñecemento* á hora de presta-los servizos no territorio.

Outro elemento a ter en conta é a expansión dos espazos de participación cos que contan as redes de servizos a nivel central e territorial. Así, a expansión dos centros consorciados comporta unha expansión da *gobernanza* dos mesmos e do proceso de *creación / expansión / consolidación* da *policy network* sectorial a nivel institucional e a nivel territorial.

Neste sentido, e de xeito independente ó concepto de *estabilidade* utilizado por Morata (1992) como parte da *institucionalización*, é posible afirmar que o Consorcio é un ente que conta cun rendemento institucional positivo medido en termos de evolución das súas principais magnitudes cuantitativas ó longo do período analizado, se ben é preciso facer fincapé en que o Consorcio supón, dende o punto de vista multinivel, o (I) artellamento e dotación dunha política expansiva de equipamentos, (II) a creación e consolidación dunha *Gobernanza* propia para cada rede de servizos artellada mediante un sistema consolidado de espazos de participación, así como (III) a creación e consolidación dun novo modelo de *regras institucionais* para a planificación, financiamento, construción e xestión de equipamentos, elemento este último que supón unha modificación substancial dos posicionamentos e centralidades dos diferentes actores da política.

Comezando por este último concepto e incidindo na modificación das *regras institucionais* como un dos elementos básicos da política social multinivel, as consecuencias desta modificación comportan, non unicamente un incremento cuantitativo directo relacionado coa oferta de servizos, senón que tamén comportan a presenza de tres aspectos centrais con respecto ó anterior modelo. Así, o novo marco institucional supón:

- Unha capacidade de planificación autonómica con respecto á cobertura da demanda de servizos facilitando os procesos de planificación a medio prazo dende unha óptica autonómica reducindo o nivel de fragmentación propia do anterior modelo, xa que:

> …a planificación debe ser a nivel de todo o territorio non só en canto a equipamentos senón a nivel de modelo pedagóxico e modelo de prestación dos servizos. E para iso se necesita un instrumento de cooperación cos concellos, por iso nace o Consorcio… non só eficacia e velocidade, senón que ten unha función de crear un modelo único no cal a Xunta ten un peso importante[391].

- Directamente relacionado con anterior punto, a nova política garante un incremento da capacidade de planificación a nivel local xa que mellora a estabilidade no marco de cooperación relacionada cos dereitos e obrigas da Administración Local e da Administración Autonómica que comporta a redución da asimetría presente no modelo centrado nas convocatorias de subvencións. Así, ráchase coa dependencia dos Entes locais dun sistema de co-financiamento centrado nas convocatorias de liñas de subvencións autonómicas no que "*os concellos seguen a ser a cincenta das administracións"*[392] xa que:

> A min dádesme unha subvención e contrato con subvención ó 100%, ah, ós tres anos o persoal quédame fixa na plantilla, e cando á Xunta lle apertan as caravillas, agora vouche dar o 100%, agora o 60% e agora nada, eu paso a pagar unha cousa comarcal ou que non tería posto porque non tiña recursos, que foi unha competencia que me deu a Xunta envelenada…[393].

- Finalmente, o novo modelo de regras institucionais mellora a capacidade de financiamento dos servizos, que é garantida polo propio Consorcio xa que o principal capítulo de gasto dos servizos é o relativo ó persoal, e este é asumido directamente polo ente, de tal xeito que se eliminan as tensións orzamentarias locais con respecto á prestación de servizos intensivos en recursos humanos especializados. Así, os Concellos liberan recursos municipais incrementando a calidade do servizo ofrecido ós usuarios xa que:

> As escolas do consorcio teñen unhas ratios de alumnos e profesores regulados e prestan un mellor servizo. Cun custo menor recibiríase un servizo moito mellor e para os concellos é moi beneficioso"[394].

Outro dos elementos que introduce a nova política é a creación dun sistema de *Gobernanza* a nivel institucional e a nivel de servizos nos territorios, introducindo dentro da xestión do ente e da xestión de cada centro consorciado o elemento multinivel. Este elemento, que se artella operativamente co deseño dun abano de espazos de participación, debe vir acompañado dun fluxo de interaccións entre os actores que forman parte destes espazos que garanta un axeitado rendemento dos mesmos, de tal xeito que a operatividade do sistema de Gobernanza supoña retornos para o funcionamento do ente e da rede de servizos.

Neste sentido, a presenza dos espazos de participación é condición necesaria pero non suficiente para que estes teñan un rendemento propio e acheguen retornos ó ente e ós servizos, *vitalidade* esta que foi cuestionada en diferentes ocasións polos actores que participaron na investigación e que, polo tanto, cuestiona a introdución efectiva do elemento multinivel na xestión do ente e dos centros consorciados e abre a porta á posibilidade de *acaparación* por parte dos servizos centrais do Consorcio, así como de *deixación de funcións* por parte dos

[391] Declaracións realizadas por Lois Pérez Castrillo, Xerente do Consorcio 2006 – 2009 e Alcalde de Vigo 1999 – 2003.
[392] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP 2003 – 2007 e Alcalde de Lalín 1990 – 2015.
[393] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP 2003 – 2007 e Alcalde de Lalín 1990 – 2015.
[394] Declaracións realizadas por Alfredo García, Presidente da FEGAMP 2015 – Actualidade e Alcalde do Barco.

entes consorciados co cal se retorna a unha práctica asimétrica e á matización da autonomía local no cotiá nun organismo deseñado para o seu fomento.

Así, diferentes actores con responsabilidades políticas municipais afirman que os espazos de participación funcionaban "*mal*"[395] xa que*:*

> Os alcaldes que entraban no consorcio entraban porque lles conviña en moitos campos, pero porque lles conviña ó concello e á súa estrutura. E non crían nel. E como non crían nel, nin participaban. Convocouse algunha asemblea xeral na que non había nin quorum, nun tema tan importante coma ese…o cal demostra que ós alcaldes lles resbalaba o consorcio (…) é un exemplo de deixación por parte dos concellos que compoñen o Consorcio[396].

Esta actuación esténdese ó funcionamento das Comisións Mixtas, espazos centrais para a análise da operatividade dos convenios de adhesión dos Concellos, das que se comenta que "*esas nunca se reunión* (…) *por iso saíron as liquidacións así…*"[397] , de tal xeito que nunha controversia tan salientable ó longo do tempo como a xestión das achegas, as propias Comisións non operaron a xeito de marco no cal estudar a situación e as diferentes alternativas, o cal comporta retomar a asimetría e a unilateralidade a nivel institucional.

A percepción negativa do rendemento dos espazos de participación, sobre todo nos de carácter institucional, non é consensuada entre os actores senón que se atopa matizada en función da posición dos mesmos. Así, en tanto para os representantes dos Gobernos Locais estes espazos son pouco efectivos ben polo escaso interese do Consorcio ou polo dos propios Gobernos Locais, no caso dos representantes do Consorcio afírmase que, se ben en termos xerais "*o espazo existe, pero non hai nada que dicir*"[398] , o rendemento dos mesmos dependía de que o nivel municipal contara con recursos específicos que lideraran a axenda dos mesmos. Neste sentido, asúmese a existencia de casos que "*…a maioría o que querían era ter alí o servizo, sobre todo os concellos pequenos, e xa está, e que non lles custara moito e santas pascuas*"[399], pero tamén de espazos con maior vitalidade e maior rendemento como os relacionados cos Concellos consorciados de maior tamaño como é o caso, por exemplo:

> … Oleiros funcionou con moita constancia porque tiñan técnicos de educación (…) cos concellos máis grandes que tiñan departamentos de educación, pedagogos e técnicos específicos, pois digamos que houbo máis colaboración e eles convocaron máis veces e puxeron máis problemas enriba da mesa, tamén por coñecemento[400].

Así, dentro da variabilidade no rendemento dos espazos institucionais a nivel central e territorial, pódese afirmar que a nivel territorial esta dependía do nivel de atribución de recursos e de proactividade da parte municipal, elemento que se vencella directamente co tamaño do Concello consorciado, sobre a base de que o baixo rendemento xeral destes espazos se produce "*...non porque non puidese ser, senón porque se facía deixación de utilizalos*"[401]

[395] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP 2003 – 2007 e Alcalde de Lalín 1990 – 2015
[396] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP 2003 – 2007 e Alcalde de Lalín 1990 – 2015.
[397] Declaracións realizadas por Alfredo García, Presidente da FEGAMP 2015 – Actualidade e Alcalde do Barco.
[398] Declaracións realizadas por Lois Pérez Castrillo, xerente do Consorcio 2006-2009.
[399] Declaracións realizadas por Pilar Candocia, xerente adxunta de Galescolas do Consorcio 2006 – 2009.
[400] Declaracións realizadas por Pilar Candocia, xerente adxunta de Galescolas do Consorcio 2006 – 2009.
[401] Declaracións realizadas por Pilar Candocia, xerente adxunta de Galescolas do Consorcio 2006 – 2009.

En termos substantivos, o rendemento dos espazos de participación da rede e do centro é superior ó dos espazos institucionais, afirmándose que, en xeral, estes "*funcionaban moi ben"*[402], salientando a vitalidade das comisións pedagóxicas da Rede de Galescolas nas que "*o grupo traballaba con asesores externos e buscábanse solucións a determinados temas"*[403], así como aqueles espazos con representación de traballadores, familias, concello e Consorcio dos que se indica que "*funcionaban perfectamente con reunións coas familias… bastante mellor* (o seu funcionamento) *cós Consellos Escolares*"[404] . En todo caso, ó igual ca no caso do rendemento dos espazos institucionais, o rendemento dos espazos substantivos relaciónase directamente co nivel de recursos adicados polo Concello consorciado, se ben neste caso matízase tendo en conta a presenza das familias dos usuarios, polo que a influencia destes é determinante á hora da análise do rendemento específico de cada caso.

Deste xeito, na análise dos rendementos dos diferentes espazos é posible observar os intereses e os incentivos que teñen os diferentes actores institucionais municipais na política. Así, os representantes políticos e os técnicos seguen unha liña de actuación diferente que responde a:

> Por un lado o instinto político dos alcaldes… interésame e teño que estar para a visibilidade da miña xestión, e por outra banda os técnicos que ven o Consorcio como un modelo para traballar xa que sei que presuposto teño para os próximos catro anos[405].

Esta diferenza de incentivos comporta que os espazos de participación substantivos rendan atendendo á existencia de recursos técnicos municipais cuxas funcións son precisamente as propias dos devanditos espazos e/ou á proactividade dos beneficiarios, en tanto que en termos institucionais non operan coa mesma vitalidade. Esta diferenza vén determinada porque un dos principais incentivos dos Gobernos Locais para a adhesión ó Consorcio é a estabilidade financeira dos servizos, elemento este acadado ó asinar a devandita adhesión, de tal xeito que o seguimento do funcionamento cotiá dos centros a tratar nas Comisións Mixtas ou nos espazos substantivos é considerado como un elemento operativo e non estratéxico, e sendo interpretadas as Asembleas do Consorcio como trámites de carácter formal.

Como último elemento é preciso retomar a análise realizada das magnitudes cuantitativas que plasman na realidade o concepto de política de benestar expansiva artellada a través do Consorcio. Neste sentido, o Consorcio lidera a expansión da política de servizos ás persoas en Galicia dende a súa creación, tanto en termos de centros creados como en termos de centros de xestión municipal que son consorciados. Así, en dez anos de operatividade da institución, o Consorcio é o elemento central da prestación de servizos de atención á primeira infancia e ás persoas maiores tanto de xeito directo, como tendo en conta o xa mencionado *efecto liberador* dos recursos municipais que ata o de agora se vencellaban á xestión municipal dos centros[406], o que contribúe a que "*a situación financeira do concello melloraría, indubidablemente"*[407].

---

[402] Declaracións realizadas por Pilar Candocia, xerente adxunta de Galescolas do Consorcio 2006 – 2009.

[403] Declaracións realizadas por Pilar Candocia, xerente adxunta de Galescolas do Consorcio 2006 – 2009.

[404] Declaracións realizadas por Pilar Candocia, xerente adxunta de Galescolas do Consorcio 2006 – 2009 nas que compara o rendemento dos espazos de participación territoriais das Galescolas cos propios dos centros escolares titularidade da Consellería.

[405] Declaracións realizadas por Antón Losada, Secretario Xeral de Relacións Institucionais 2005-2007.

[406] Neste sentido, pódese falar da *liberación* de recursos económicos municipais, pero tamén de recursos humanos xa que, por exemplo, os departamentos municipais deixan de ser responsables da xestión dos recursos humanos (selección,

Deste xeito, o Consorcio atende á definición inicial da política de benestar realizada na VII Lexislatura dende unha óptica expansiva, se ben esta expansión continúa nas VIII e IX Lexislaturas pero dun xeito máis limitado a través de certa continuidade na asunción da xestión de centros (sobre todo de Escolas infantís) e de certo incremento de persoal e de orzamento, aínda que a raíz da sinatura do Acordo de maio do 2016 entre a Consellería de Política Social e a FEGAMP e a superación inicial dos problemas relacionados coas liquidacións é previsible un retorno á concepción expansiva do ente xa que "*tiñamos claro que era resolver os problemas para expandirnos, porque se non é inxusto*"[408] .

Finalmente, o rendemento institucional do Consorcio pode ser considerado globalmente como positivo, se ben existen elementos de fricción con respecto á eficacia dos espazos de participación a nivel institucional, co que isto comporta para facer efectiva a filosofía multinivel e o principio de autonomía local, e que dá pe á interpretación de que un concello consorciado "*deixaba unha pequena parte da túa soberanía en mans do Consorcio…"*[409], se ben esta *cesión* realízase "*…a cambio dábaslle un servizo ós veciños custándoche menos"*.[410] Ademais, dende un punto de vista substantivo relacionado co rendemento dos servizos, atópase o elevado nivel de valoración que os beneficiarios amosan, realizándose enquisas que afirman que "*nove de cada dez entrevistados/as manifesta un amplo grao de satisfacción coas Galescolas no seu conxunto, acadando unha puntuación de 4,55 sobre 5 puntos"* (Consorcio, 2008a).

Con todo, as *viraxes* que sofre o Consorcio dende a súa creación ata os Acordos do 2016 - 2017 supoñen que a *institucionalización* do ente definida como "*proceso mediante el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos"* (Morata, 1992:257 citando a Huntington, 1990:23) chegue unicamente á adquisición de valor froito do (I) incremento na oferta, da (II) mellora na calidade da propia oferta, e da (III) mellora nas condicións de financiamento dos servizos para os Entes Locais propia da modificación das regras institucionais; pero non de estabilidade, sendo esta estabilidade a que deberían achegar os actores no marco das súas interaccións ó longo do período 2006 – 2015, e cuxa análise será realizada mediante a aplicación do modelo de análise de políticas públicas no apartado seguinte.

6.4 A APLICACIÓN DO MODELO DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS Ó CASO.

Con carácter previo ó apartado actual foi desenvolvido un achegamento cronolóxico á lexislación sobre a que se asenta o Consorcio como ente central da nova política de benestar deseñada na VII lexislatura, en tanto que tamén foi analizada a lexislación posterior ó nacemento do ente e que inflúe na evolución da política pública a partir do ano 2009. Neste

remuneración, vacacións…) do equipo da Escola Infantil de xestión directa, co que isto comporta á hora de destinar tempo operativo a outras tarefas.

[407] Declaracións realizadas por Alfredo García, Presidente da FEGAMP 2015 – Actualidade e Alcalde do Barco.

[408] Declaracións realizadas por Alfredo García, Presidente da FEGAMP 2015 – Actualidade e Alcalde do Barco, referíndose ó efecto comparativo entre os Concellos que teñen xestión consorciada dos seus equipamentos e aqueles que manteñen a xestión municipal.

[409] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP 2003 – 2007 e Alcalde de Lalín 1990 – 2015.

[410] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP 2003 – 2007 e Alcalde de Lalín 1990 – 2015.

sentido, a lexislación xeral e interna do ente completan a visión sobre o deseño, a arquitectura institucional e un primeiro achegamento ós valores subxacentes á conceptualización da política pública nos períodos analizados.

Esta análise lexislativa enmarcada na evolución política das diferentes lexislaturas autonómicas, así como o posterior estudo do rendemento institucional do ente, son un punto de partida para o estudo de caso no que, como puntos previos á aplicación do modelo de análise de políticas públicas, se realizou unha panorámica a xeito de *relato* sobre o deseño, creación e evolución do Consorcio no período 2006 – 2016 onde se comezan a introducir elementos propios do modelo de análise.

Neste sentido, os documentos oficiais e xornalísticos estudados achegan información estática para fornecer ó modelo de análise de elementos de valor e completar o mapa das diferentes etapas e produtos propios do ciclo das políticas públicas, sobre todo no relativo ós posicionamentos sobre a política pública que, como se comentou ó longo da exposición sobre o modelo, son aquelas posturas e ópticas sostidas polos actores que mobilizaron determinados recursos de xeito máis eficaz e que lograron impoñerse ás restantes posicións.

Ademais, tamén é preciso ter en conta que os documentos consultados amosan a definición da rede de actores institucionais e sectoriais que, de xeito oficial, forman parte da *policy network*, que tamén estará integrada por outro tipo de actores políticos non especificamente definidos na regulación interna. Así, esta regulación interna é interpretada, por unha banda, como un recurso dos actores creado e utilizado no seo da política pública, en tanto que tamén é considerada como un elemento fonte de lexitimación da acción pública e, sobre todo, do xeito no que se debe desenvolver a devandita acción pública.

Afondando na achega da documentación oficial analizada ós elementos básicos do modelo de análise de políticas públicas, estes tamén inciden na definición das regras institucionais definidas por Subirats e outros (2008:98-101) como "*estructuras y reglas formales explícitas y generalmente formalizadas juridicamente, pero que también son normas informales implícitas, pero compartidas por los miembros de una organización o comunidade"*, engadindo que as *"reglas establecen estructuras y procedimientos que pueden facilitar o limitar la participación política de los individuos y de los grupos"*. Con esta definición asúmese a visión da lexislación (nos seus diferentes niveis) como o xa comentado recurso dos actores, en tanto que tamén é posible asumir a visión do rol da normativa como un elemento que crea os espazos de interacción para a participación de determinados actores da política.

Con todo, un dos elementos máis salientables das regras institucionais dende a óptica neo-institucional é a súa identificación dende os valores que achegan cohesión a unha política pública, na liña do indicado por March e Olsen (1997) na *lóxica do apropiado*, e que suporá a base subxacente da política de benestar da VII lexislatura como decisión non incremental e, polo tanto, de ruptura do *path dependence* con respecto ó anterior modelo. Así, nos documentos oficiais poden ser observados valores que sustentan o deseño do Consorcio como unha parte da resposta ó problema público definido, que guían a acción institucional ó longo do período analizado, e que son discutidos polos diferentes actores na interacción levada a cabo no seo da política como se puido comprobar no apartado anterior onde se amosou a evolución da institución que comprende o proceso de *creación – expansión – proposta de disolución – conxelación - consolidación*.

O estudo da normativa na que se insire o Consorcio, como se indica, achega unha primeira aproximación estática á definición de parte dos elementos básicos constitutivos do modelo de políticas públicas de Subirats e outros (2008), se ben o marco xeral do modelo e o afondamento no mesmo serán realizados ó longo do presente apartado correspondente ó estudo de caso no que, ademais da análise de textos oficiais e xornalísticos, será incluída a óptica cualitativa procedente da realización de entrevistas ós actores da política pública.

A continuación aplicarase o modelo de análise de políticas públicas ó caso obxecto de investigación, iniciando esta aplicación coa análise dos elementos centrais e transversais ó devandito modelo, que son (I) os actores, (II) os recursos mobilizados por estes actores ó longo das diferentes etapas da política, e (III) as regras institucionais para, posteriormente, analizar as etapas da política integrando os seus correspondentes produtos intermedios.

6.4.1 Os actores.

No apartado actual entenderase a *policy network*, en virtude do marco teórico utilizado e analizado ó longo dos primeiros apartados da investigación, como unha construción analítica que inclúe ós suxeitos públicos e privados que participan, toman decisións e usan recursos con respecto a un problema público. Como se pode observar, esta definición do conxunto dos actores desborda a enumeración de actores presentes explicitamente no marco lexislativo de referencia introducindo un elemento de carácter politolóxico que asume que, de xeito independente á súa presenza/ausencia no texto lexislativo, existen actores (institucionais ou non) cuxa presenza e interacción, así como os seus valores de referencia, sustentan o deseño e a execución da acción pública.

Para realizar a análise da *policy network* presente na política pública de benestar artellada en torno ó Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar estudaranse diferentes fontes que achegan información sobre os actores.

En primeiro lugar, estudarase a lexislación e normativa interna propia do ente a pesar de que, como se comenta con anterioridade, na normativa propia do Consorcio non é posible observar nin unha definición de tódolos actores propios da política pública, nin unha axeitada descrición acerca dos mesmos e da profundidade das súas motivacións xa que os textos lexislativos non introducen un achegamento específico ós valores de referencia dos mesmos en clave neo-institucional, aínda que estes textos, sobre todo en partes como as *exposicións de motivos* ou os *limiares* si que permiten descubrir certos conceptos que poden dar pé á interpretación sobre a presenza ou non destes valores centrais para os actores e para a análise das súas accións. Con todo, a lexislación analizada será complementada co estudo doutra documentación de carácter oficial e público sobre a política da que se poidan extraer elementos que apoien a elaboración do mapa de actores.

En segundo lugar, estudaranse diferentes textos de carácter xornalístico que, se ben poden dar unha visión parcial e epidérmica sobre os acontecementos, achegan información relevante sobre diferentes actores centrais na política dende unha posición diferente pero complementaria á dos textos lexislativos, ademais de complementar o achegamento ós valores

de referencia destes actores a través da recollida de citas textuais presentes no seguimento das novas. Os textos xornalísticos tamén teñen un valor salientable xa que, como se observará con posterioridade, os medios de comunicación son considerados como un *recurso* a mobilizar para que os actores transmitan á sociedade as súas actuacións e motivacións, de tal xeito que mediante a análise das novas pode ser estudado o mapa de actores, a evolución dos seus posicionamentos, os seus valores de referencia, así como o tratamento editorial que o medio estudado lles outorga e, polo tanto, se o devandito medio é un recurso utilizado por un actor ou outro como apoio ós seus posicionamentos ou, incluso, se o propio medio é un actor de pleno dereito na política pública.

Ademais, serán utilizados documentos como os programas electorais presentados polos actores políticos a nivel autonómico, así como diferentes intervencións dos voceiros destes actores políticos no Parlamento (facendo especial fincapé nas intervencións en sesións de relevancia como pode ser a sesión de investidura levada a cabo nas diferentes lexislaturas), de tal xeito que sexa observado o posicionamento explícito ou implícito sobre a política pública e sobre a evolución da mesma ó longo do período.

Finalmente, a utilización de metodoloxías cualitativas permite observar a interpretación que os diferentes actores realizan sobre a súas actuacións, motivacións e recursos, en tanto que tamén permite identificar a visión que estes actores teñen sobre as actuacións, motivacións e recursos do resto dos actores. Deste achegamento tamén se tirará información válida para completar o mapa de actores, de tal xeito que o método de *bola de neve* permite que os actores entrevistados vaian identificando paulatinamente a actuación doutros actores salientables nos feitos, proporcionando maior profundidade á análise, así como unha integralidade dinámica ó longo das diferentes fases e etapas da política que complementa ás restantes fontes de información. Con todo, ó longo da investigación procédese ó cruzamento e *peneira* das interpretacións obtidas das entrevistas cos actores, de tal xeito que o tratamento da información procedente das metodoloxías cualitativas pondere a propia información recompilada ata seleccionar a información válida para a investigación.

Entrando na definición dos actores da política de prestación de servizos sociais en termos multinivel, é preciso indicar que se trata dunha política pública de corte institucional, polo que os seu actores máis salientables son as administracións públicas con competencias na materia (Administración autonómica e Entes locais), se ben no interior destas administracións identificaranse tensións á hora da conformación do seu posicionamento, achegando así un maior profundidade á análise.

Esta compoñente institucional é complementada coa presenza de actores políticos[411] (partidos políticos) que actúan atendendo á súa (I) posición, (II) capacidade de mobilización de recursos e (III) obxectivos en cada unha das fases da política pública, de tal xeito que os partidos políticos serán centrais na análise atendendo ó elemento multinivel. Esta óptica multinivel é chave para comprender que non existe un automatismo entre o posicionamento sostido pola organización política a nivel autonómico e o posicionamento da organización a nivel local, existindo espazos de autonomía que achegan substantividade ás políticas locais na

[411] De cara á análise do posicionamento dos actores políticos, ademais de contar coas fontes indicadas, será tida en conta bibliografía de referencia sobre o sistema galego de partidos como é Rivera Otero (2003), así como outras investigacións académicas actuais tales como, por exemplo, López López (2015).

liña da repolitización e o novo localismo das políticas públicas locais sostida por Brugué e Gomà (1998).

Neste sentido, ó longo da VII lexislatura matízase a dependencia da axenda local da axenda autonómica deseñada polas organizacións políticas centrais e, sobre todo, interrómpese a conexión entre as posicións mantidas polos actores políticos autonómicos en relación ó Consorcio e as posicións dos actores políticos locais, interrupción esta que amosa máis profundidade atendendo ás responsabilidades de goberno dos actores locais que deben responder, de xeito prioritario, ás demandas sociais.

Con todo, esta autonomía da axenda local non é absoluta, senón que se poden observar diferenzas entre os posicionamentos operativos e os posicionamentos comunicativos dos actores locais con respecto ó Consorcio, sobre todo nos intres finais da VII lexislatura cando a presenza das eleccións autonómicas do ano 2009 comporta o sometemento da axenda comunicativa local á axenda dos partidos políticos autonómicos, provocando unha *autonomización* da política local e, polo tanto, obviando o tratamento local do rendemento institucional da política en termos de incidencia na prestación de servizos á cidadanía.

O mapa de actores principais da política pública conformarase, nun primeiro intre (ano 2005, inicios da VII lexislatura) en base á seguinte estrutura:

- Actores de carácter **institucional autonómico**:
    - Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar da Xunta de Galicia. A Vicepresidencia opera estratexicamente como un actor único, aínda que dentro da súa estrutura salientan a Secretaría Xeral de Relacións Institucionais, a Secretaría Xeral de Igualdade e a Secretaría Xeral de Benestar que contan con competencias na materia e inflúen dentro do posicionamento da Vicepresidencia.
- Actores de carácter **institucional a nivel local**:
    - Os concellos que, aínda que agrupados e representados a nivel autonómico pola FEGAMP, no nivel local son os actores salientables da política. Dentro da estrutura municipal, e aínda que o Concello finalmente opera como un único actor integrado na FEGAMP, é preciso mencionar que no posicionamento final do ente inciden as posturas da Alcaldía, das Concellerías competentes en materia de benestar social ou servizos sociais, os departamentos de asistencia xurídica e os departamentos de servizos sociais ou benestar, complementando así as posicións de carácter político coas de carácter técnico.
- Actores de carácter **político** a nivel **autonómico**.
    - Partido Popular.
    - Partido dos Socialistas de Galicia – Partido Socialista Obreiro Español.
    - Bloque Nacionalista Galego.
- Actores de carácter **político** a nivel **local**.
    - Partido Popular.
    - Partido dos Socialistas de Galicia – Partido Socialista Obreiro Español.
    - Bloque Nacionalista Galego.

Este mapa inicial de actores vese ampliado no período **2006 - 2009**, ficando coa seguinte estrutura:

- Actores de carácter **institucional** no nivel **autonómico**:
  - Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar da Xunta de Galicia.
  - Federación Galega de Municipios e Provincias.
  - Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.
- Actores de carácter **institucional** no nivel **local**:
  - Os concellos agrupados na FEGAMP.
- Actores de carácter **político** no nivel **autonómico**:
  - Partido Popular.
  - Partido dos Socialistas de Galicia – Partido Socialista Obreiro Español.
  - Bloque Nacionalista Galego.
- Actores de carácter **político** no nivel **local**.
  - Partido Popular.
  - Partido dos Socialistas de Galicia – Partido Socialista Obreiro Español.
  - Bloque Nacionalista Galego.

Ó longo da **VIII e IX lexislaturas**, a raíz dos trocos na estrutura dos departamentos da Xunta de Galicia, as competencias relacionadas coas políticas sociais enmarcadas dentro da Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar, ficarán englobadas nas Consellerías de Traballo e Benestar e, posteriormente, na Consellería de Política Social, de tal xeito que os responsables sectoriais destas Consellerías substituirán á Vicepresidencia. Estas modificacións dan pé a unha nova evolución no mapa para ficar no inicio da X lexislatura autonómica do seguinte xeito:

- Actores de carácter **institucional** no nivel **autonómico**:
  - Consellería de Traballo e Benestar / Consellería de Política Social da Xunta de Galicia.
  - Federación Galega de Municipios e Provincias.
  - Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.
- Actores de carácter **institucional** no nivel **local**:
  - Concellos, tendo en conta a incidencia mencionada da Alcaldía, das concellerías competentes e dos departamentos técnicos xa indicados que conforman finalmente a posición municipal.
- Actores de carácter **político** no nivel **autonómico**:
  - Partido Popular.
  - Partido dos Socialistas de Galicia – Partido Socialista Obreiro Español.
  - Bloque Nacionalista Galego.
  - Alternativa Galega de Esquerdas / En Marea.
- Actores de carácter **político** no nivel **local**.
  - Partido Popular.
  - Partido dos Socialistas de Galicia – Partido Socialista Obreiro Español.
  - Bloque Nacionalista Galego.
  - Mareas locais.

Ademais, facendo unha especial referencia ós actores políticos a nivel local, é preciso afirmar que metodoloxicamente estase a tomar como un actor *único* ó nivel organizativo municipal presente na estruturación interna de cada organización política tendo en conta que, aínda dentro do mesmo partido político, hai unha importante marxe de actuación e autonomía

para que estes niveis representen os intereses municipais atendendo ós seus propios obxectivos como organización local, e chegando a existir *conflito* ou *tensións* entre a organización a nivel autonómico e as organizacións a nivel local, ou entre as propias localidades.

Deste xeito, se ben o nivel local debería estar representado por toda unha constelación de actores políticos con intereses individuais, a complexidade do alcance desbotaría a posibilidade da análise, de tal xeito que se procede á agrupación dos niveis organizativos municipais dos partidos políticos ata convertelos nun único actor (Partido Popular local, PSdG-PSOE local, BNG local…) co obxectivo de facer esta análise operativa, se ben este feito representa *a priori* unha limitación da análise sobre a realidade da política pública a nivel local que é compensada pola coherencia e trazabilidade global dos marcos aplicados dentro de cada organización política a cada nivel.

A continuación, procédese á definición dos actores mencionados e á atribución de roles atendendo á clasificación presente en Dente e Subirats (2014:122-130) de xeito dinámico en función dos diferentes períodos estudados, así como á representación final en cadro dos *items* máis salientables con respecto ó seu posicionamento e *rol*.

Neste sentido, prestarase especial atención ás definicións achegadas en Font (1999) que cita a Dente e outros (1988), que indican que os (I) obxectivos de contido están presentes cando os actores están concernidos polo contido da política e identifican custos e beneficios das diferentes alternativas; (II) os obxectivos de proceso están presentes cando os actores están interesados no proceso de toma de decisións como protagonistas ou observadores; (III) os obxectivos globais son aqueles presentes nos actores cando estes pretenden modifica-la orientación xeral dunha política; e finalmente (IV) os obxectivos específicos son os que manteñen os actores cando se ven directamente afectados e isto supón que manteñan unha posición con respecto á política.

Ademais, estudaranse os valores máis representantivos do actor, de tal xeito que a complementariedade destes aspectos contribúa a aclarar a liña sostida polo actor nas súas interaccións dentro da rede da política no período analizado.

6.4.1.1 Os actores institucionais.

A continuación, seguindo o esquema presentado con anterioridade, procederase á análise dos diferentes actores de carácter institucional atendendo á súa realidade de carácter autonómico ou local.

6.4.1.1.1 A Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar.

Os resultados electorais das eleccións autonómicas celebradas o 19 de xuño do 2005 supoñen unha fiestra de oportunidade para a conformación dun goberno de coalición entre o

PSdG-PSOE e o BNG ó non acadar o Partido Popular a maioría absoluta. Este acordo para a conformación do goberno é asinado por Emilio Pérez Touriño e Anxo Quintana o 23 de xullo do 2005, e ten como un dos seus eixos centrais a "*consolidación dun sistema de benestar avanzado, baseado fundamentalmente en servizos públicos universais e de calidade que evite discriminacións persoais ou territoriais e que garanta a autonomía e dignidade das persoas"* (Acordo sobre as bases programáticas, 2005: 4). Neste sentido, dentro do propio *Acordo* recoñécese a necesidade da creación dunha rede pública de centros de día, ou a creación de prazas de ensino infantil na rede pública para cubrir a demanda, ademais da necesidade de colaborar cos concellos para garantirlles a súa suficiencia financeira.

O *Acordo* supón a creación dun novo goberno no que as competencias relacionadas cos servizos sociais se agrupan na Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar[412] dirixida por Anxo Quintana[413], e que conta como departamentos máis salientables para o deseño e coordinación da nova política de servizos sociais a Secretaría Xeral de Relacións Institucionais, a Secretaría Xeral de Igualdade e a Secretaría Xeral do Benestar.

- A **Secretaría Xeral de Relacións Institucionais**, dirixida no período inicial por Antón Losada[414] conta coa función central de coordinar o conxunto de políticas da Vicepresidencia e os seus órganos. Salienta a súa participación nos procesos de reforma estatutaria e nas relacións co Goberno do Estado, así como o seu papel central con respecto ó deseño do Consorcio e a sinatura do Protocolo de Colaboración entre Vicepresidencia e FEGAMP do ano 2006 que darán na creación final do CGSIB.
- A **Secretaria Xeral de Igualdade**, dirixida no período por Carme Adán[415], conta coa función central de deseño, coordinación, avaliación e xestión das políticas relacionadas co xénero, a igualdade de oportunidades e a conciliación da vida familiar e laboral, asumindo a xestión das políticas relacionadas coa familia e a infancia en función do definido pola Lei 3/1997 da familia e infancia e atendendo á distribución competencial definida pola Lei 4/1993 de servizos sociais.
- A **Secretaría Xeral de Benestar**, dirixida por María Xesús Lago[416], ten como funcións centrais o deseño, coordinación, avaliación e xestión das políticas relacionadas co benestar social, facendo especial fincapé nos servizos comunitarios, na inclusión social e nos servizos de atención ás persoas maiores.

A actuación sectorial da Vicepresidencia vén marcada no ano 2005 pola asunción da necesidade de establecer medidas de carácter multinivel que dean saída a "*unha situación*

[412] Véxanse os Decretos 211/2005 de 3 de agosto polo que se establece a estrutura orgánica da Xunta (http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2005/20050804/Anuncio19482_es.html) , 232/2005 polo que se fixa a estrutura orgánica dos departamentos da Xunta (http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2005/20050812/Anuncio1B27A_es.html) , modificado á súa vez polo 332/2005 (http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2005/20050819/Anuncio1F302_gl.html) e polo 454/2005 (http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2005/20050902/Anuncio21D32_gl.html) consultados en maio-xuño do 2017.

[413] Anxo Quintana é Diplomado en Enfermería e concelleiro en Allariz dende o 1983, converténdose en Alcalde entre o 1991 e o 2000, e facendo de Allariz a referencia municipal da xestión do BNG. Tamén ocupa entre 1995 – 2000 a vicepresidencia da FEGAMP, sendo designado Senador no 2000. No BNG é coordinador da Executiva Nacional dende o 2002 e voceiro nacional dende o 2003.

[414] Antón Losada é Doutor en Dereito e Máster en Xestión Pública, e profesor de Ciencia Política na USC.

[415] Carme Adán é Licenciada e Doutora en Filosofía e mestra de ensino secundario, especializada en materia de xénero, formando parte no 2005 da comisión de xénero do Consello da Cultura Galega.

[416] María Xesús Lago é Diplomada en Traballo Social, Máster en emigración e postgrados en psicopatoloxía e saúde, e inserción laboral.

insostible, crítica. Os servizos sociais en Galicia necesitaban un rescate"[417], de tal xeito que en base á liña do programa electoral do BNG para as eleccións autonómicas do 2005 que marca a necesidade de incrementar a cooperación nos servizos sociais, e en función do *Acordo* para a constitución do Goberno, dende a Vicepresidencia se encomenda á Secretaría Xeral de Relacións Institucionais o deseño dun ente que artelle dende unha óptica multinivel o *rescate* dos servizos sociais locais, e que dea pe á expansión dos mesmos de xeito planificado.

Dentro desta actuación, e de xeito paralelo ó deseño de medidas que deran resposta á situación dos servizos, é preciso indicar que Vicepresidencia e a Secretaría Xeral de Relacións Institucionais determinan a necesidade de proceder á creación dun novo modelo de servizos sociais dentro do sistema galego de benestar. Este novo modelo non se podería sustentar, na relación entre Xunta de Galicia e Entes locais, nas convocatorias anuais de liñas de subvencións que financiaran a construción e xestión de equipamentos, senón que se tería que asentar sobre a creación dun ente de carácter multinivel que diminuíra a asimetría na relación, así como as incertezas que o modelo da subvención comporta para a planificación dos servizos, incertezas estas baseadas na percepción da presenza dun elevado grao de discrecionalidade tanto no deseño das convocatorias como na súa resolución[418].

Deste xeito, dende finais do 2005 Vicepresidencia procede ó deseño do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como ente que dea resposta ás dúas situacións expostas. Por unha banda, que solvente os problemas de financiamento dos servizos asumidos polos Entes locais e, por outra banda, que constitúa unha modificación non incremental das regras institucionais presentes no modelo de política previa. Este deseño realízase dende a Secretaría Xeral de Relacións Institucionais e lévase a cabo en colaboración coa FEGAMP ata a sinatura do Protocolo de colaboración entre a FEGAMP e a Vicepresidencia para a creación do Consorcio realizada en acto público o 24 de abril do 2006[419].

Como se pode comprobar, a motivación da Vicepresidencia é a actuación dende un dobre punto de vista complementario. Dende un punto de vista, a Vicepresidencia pretende realizar unha fonda modificación das regras institucionais para situar ó Consorcio como elemento central da política e, polo tanto, rachar a asimetría do modelo precedente. Dende outro punto de vista de carácter substantivo, pretende artellar o sistema galego do benestar para o cal o Consorcio é o elemento central para as políticas multinivel, de tal xeito que este ente sexa o encargado da xestión expansiva da oferta sen sobrecargar financeiramente a uns Entes locais que non poden responder ás demandas da cidadanía.

Dende a óptica de Vicepresidencia, a modificación das regras institucionais que ata o intre se mantiveran nas políticas sociais centrábase en rachar co "*modelo paternalista e*

[417] Declaracións feitas por Antón Losada, Secretario Xeral de Relacións Institucionais, en entrevista realizada para a investigación.

[418] Son salientables as declaracións de Anxo Quintana con respecto ó modelo de subvencións de finais do 2006 "Rematou a época incerta do paternalismo e o servilismo e da peregrinaxe dos Concellos e dos alcaldes galegos polos corredores da Xunta á procura de axudas e subvencións que daquela se daban e quitaban por razóns que só os grandes sabios e grandes doutores da administración anterior entendían". Declaracións recollidas en nova aparecida en Vieiros co titular "Quintana rifa coa FEGAMP pola coordinación de alcaldes contra o bipartito" en http://www.vieiros.com/nova/53188/quintana-rifa-coa-fegamp-pola-coordinacion-de-alcaldes-contra-o-bipartito) consultados en maio-xuño do 2017.

[419] Nova recollida en medios como La Voz de Galicia baixo o titular "La Xunta acuerda con la Fegamp crear 160 nuevos centros de bienestar social" en http://www.lavozdegalicia.es/hemeroteca/2006/04/24/4716357.shtml) consultados en maio-xuño do 2017.

subsidiado" previo polo que a Xunta de Galicia mediante a "*dotación de xenerosas ou precarias subvencións"* lles pasaba "*ós concellos a responsabilidade do nivel dos servizos sociais que quixeran ter"*, situación esta cualificada de "*calamitosa"*. Con este modelo previo, a Xunta "*Non se plantexaba ter en ningún caso unha rede de centros de día propia, unha rede de residencias xeriátricas propia…non había plantexamento de converter iso nunha rede equiparable ó ámbito sanitario"*[420].

Esta relación entre Xunta e Concellos baseábase na convocatoria de subvencións anuais que "*En absoluto eran suficientes. Pero o máis problemático era que eran aleatorias"*, de tal xeito que "*o financiamento nunca o sabes ata que o recibes"* e "*non está regulada por ningún tipo de parámetro"*, polo que "*É imposible construír un proxecto educativo de longo prazo sen saber que financiamento vas ter para o ano seguinte"*. Esta dependencia da convocatoria das liñas de subvencións anuais que tiñan os concellos para o financiamento dos seus servizos sociais era "*terrible"*, ademais de "*clientelar, partidista, aleatorio, absurdo, amiguista… unha auténtica catástrofe* (…) *Non había criterios, era totalmente discrecional"*[421]. Este modelo, para a Vicepresidencia:

> …tiña unha explicación, que era unha explicación política de control sobre a administración partindo dun convencemento de que existe unha xerarquía de administracións onde a administración autonómica está nun estadío e a municipal é a segunda da fila. Un sistema xerárquico que ningunha administración debería aceptar. Pois iso haino que cambiar por un modelo moito máis moderno e moito máis adaptado á realidade, moito máis eficaz, que é a construción dunha rede pública [422].

Así, a modificación das regras institucionais deséñase, en parte, coa "*obsesión"* de "*cambiar a realidade coa que nos iamos atopar e non seguir falando de que a realidade era moi mala"*[423], é dicir, non se pretendía modificar a distribución competencial, senón que:

> Máis que entrar nun conflito competencial de a quen lle corresponde e a quen lle deixa de corresponder, o lóxico parecía ir a instrumentos de colaboración inter-administrativo e inter-institucional no que cada un puidera asumir as competencias que lle correspondían e facelo nun novo ámbito de relación administrativa que caracterizara a igualdade entre as dúas institucións e superara a visión local.[424]

Este deseño institucional ten como obxectivo a "*construción dunha rede pública"*, facendo así realidade a concepción expansiva da política pública, en tanto que tamén se quere "*ir a un modelo de xestión diferente sen cometer erros de institucionalización superlativa* (…) *sendo máis permeable, máis áxil, máis eficaz"*[425].

[420] Declaracións de Anxo Quintana, Vicepresidente da Xunta (2005 – 2009) e Presidente do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar entre 2005 – 2009.
[421] Declaracións de Anxo Quintana, Vicepresidente da Xunta (2005 – 2009) e Presidente do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar entre 2005 – 2009.
[422] Declaracións de Anxo Quintana, Vicepresidente da Xunta (2005 – 2009) e Presidente do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar entre 2005 – 2009.
[423] Declaracións de Anxo Quintana, Vicepresidente da Xunta (2005 – 2009) e Presidente do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar entre 2005 – 2009.
[424] Declaracións de Anxo Quintana, Vicepresidente da Xunta (2005 – 2009) e Presidente do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar entre 2005 – 2009.
[425] Declaracións de Anxo Quintana, Vicepresidente da Xunta (2005 – 2009) e Presidente do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar entre 2005 – 2009.

Aludindo á necesidade de acometer os traballos para a expansión da política pública atendendo á infradotación de recursos e equipamentos, é preciso incidir en que dende Vicepresidencia afirmábase que:

> O mapa dos servizos sociais do 2005 era desolador en canto a planeamento, a xestión, a financiamento…os últimos en servizos, en ratios…los últimos de la fila. Modificar isto supoñía iniciar políticas de medio e longo prazo con dispoñibilidade de recursos, ben planificados, ben pensados, con financiamento suficiente e con implicación de tódalas administracións en función das súas competencias[426].

Esta definición do problema público central como infradotación compleméntase tanto no caso da rede de centros de atención ás persoas maiores, como no da rede de escolas infantís, coa necesidade de homoxeneizar as metodoloxías de intervención cos usuarios xa que, por exemplo, co paradigma previo, os proxectos educativos:

> …dependían de cada escola. Cada escola era un mundo. (Dependía) De cada concello e das profesionais de cada escola (…) Ás profesionais das escolas iso resultáballes importante, pero para facer isto (o proxecto educativo común) terías que ter a parella educativa fundamentalmente, unha ratio que o permitira, e que necesitas moitos máis recursos para aplicar un proxecto educativo ca para coidar nenos dentro dun espazo pechado e que non se manquen, que é o que se entende por unha gardería[427].

Así, a expansión do número de equipamentos e prazas, vai aparellada á creación conxunta de metodoloxías de intervención cos usuarios, que serán o centro da actuación dos equipamentos no territorio, para o cal se fornecerá de recursos ós equipos técnicos centrais o Consorcio no seu traballo de deseño.

Ademais, con este novo ente, Vicepresidencia pretendía:

> Queriamos superar certa tendencia que se estaba a dar na administración pública, na que termos como eficacia e eficiencia deixaban de ser parte fundamental do traballo. E nos pensabamos que había que buscar instrumentos que permitiran que puideramos facer un centro de día nun tempo razoable, porque non era razoable para facer un investimento de 1 millón de euros ter que estar 5 anos. E había que ir a instrumentos que, salvagardando a transparencia e tódalas garantías democráticas, pois puideramos ser eficaces e eficientes. E despois porque tamén precisabamos un novo organismo que inspirara unha nova filosofía. Non so dos servizos sociais, senón da administración pública. De como entender a administración pública. Un dos grandes erros do movemento progresista mundial é que abandonou o sentido social dos servizos públicos para substituílo por unha especie de sentido sindical dos servizos públicos no que o máis relevante e o máis importante para garantir o servizo público son os dereitos laborais dos funcionarios e do persoal laboral que prestan os seus servizos e o seu traballo nos servizos públicos. Oiga, esa é unha parte, moi importante sen dúbida, pero moito máis importante é que o servizo funcione como un servizo público e sexa eficaz para a xente. Porque eu atopeime con residencias moi públicas, pero que para atender a 30 persoas tiñan 42 traballadores… e entón claro, iso non podían ser. Seguramente os dereitos dos traballadores estaban aceptablemente salvagardados nesa residencia, pero a eficacia e eficiencia non aparecía por ningures. E iso é un caldo de cultivo que se pon ó servizo daqueles que o que queren é destruír os servizos públicos e que nos veñen co conto de que dende o ámbito privado se xestiona mellor… home, pois se as comparacións son esas claro que nos gañan. Pero o asunto non era pasarse e entregar os servizos públicos ó ámbito privado, senón

[426] Declaracións de María Xesús Lago, Secretaria Xeral de Benestar da Vicepresidencia da Xunta (2005-2009).
[427] Declaracións de Carme Adán, Secretaria Xeral de Igualdade da Vicepresidencia da Xunta (2005-2009)

> xestionalos para que foran eficaces e eficientes, e esa tamén era a filosofía do Consorcio e da creación dun novo organismo[428].

Deste xeito, o Consorcio nace dende a óptica da decisión non incremental da Vicepresidencia sobre a (I) modificación das regras institucionais da política social propias de lexislaturas anteriores; (II) artellando unha política expansiva mediante a institucionalización da relación entre Xunta e Concellos; e (III) mediante o cal se acometera un proceso de servución integral de xeito áxil, eficaz e eficiente a través da aplicación de diferentes medidas propias da Nova Xestión Pública e da Gobernanza creando así unha nova cultura organizativa.

Ademais, non é posible obviar o escenario parlamentario que dá pé á coalición gobernamental. Neste contexto, a Vicepresidencia é ocupada polo voceiro nacional do BNG e, polo tanto, procúrase unha visualización da actividade da Vicepresidencia e, por extensión, do rol do BNG no goberno nunha política tan sensible como é a social. Estes elementos fan que se xere unha *policy window* para o Consorcio e para a focalización da atención na súa actividade tanto por parte de Vicepresidencia (mediante a expansión orzamentaria e do alcance do propio Consorcio), como por parte dos restantes actores.

É preciso salientar que o *rol* ocupado pola Vicepresidencia, e nomeadamente por Anxo Quintana, por Antón Losada (ata a súa dimisión a finais do ano 2007), e polas Secretarias Xerais de Igualdade, Carme Adán, e de Benestar, María Xesús Lago, na política pública na VII lexislatura é o de ***Promotor*** ó ser o actor que propón a necesidade de intervención para modificar tanto as regras institucionais previas, como a realidade substantiva da política, deseñando e apostando polo Consorcio como elemento central da hipótese de intervención que sustenta a política pública. Neste sentido, dende o seu *rol* de *Promotor* no que se conta con obxectivos de proceso e de contido con respecto da política pública, a Vicepresidencia re-formula o problema público relacionado cos servizos sociais de carácter local integrando novos elementos que non figuran na definición do problema precedente.

Este *rol* de *Promotor* mantense en toda a VII lexislatura ó ser o equipo de Vicepresidencia o encargado de negociar a adhesión dos primeiros catorce Concellos, así como de ter un papel central á hora de (I) incrementar o número das adhesións negociando individualmente os convenios con cada municipio; (II) incrementar os orzamentos do ente ó longo da lexislatura o que multiplica a posibilidade de prestar servizos e, polo tanto, incentiva *de facto* a adhesión de máis concellos; e (III) focalizar a atención na actividade do Consorcio como representativa da nova política de servizos sociais asumindo o liderado da mesma.

Deste xeito, a centralidade da Vicepresidencia ó longo da VII lexislatura comporta, en termos positivos os aspectos arriba mencionados, pero en termos negativos supón que a actividade do Consorcio sexa considerada como unha *area estratéxica efectiva* para a formulación de críticas dirixidas á Vicepresidencia e, concretamente, á figura de Anxo Quintana. Así, o Consorcio constitúese no elemento referencial da actividade de Vicepresidencia xa que:

> … estabamos licitando escolas como máquinas, estabamos contratando moita xente, había un nivel de actividade moi grande e a visibilidade de Vicepresidencia baseábase no CGSIB en grande parte. Estás

[428] Declaracións de Anxo Quintana, Vicepresidente da Xunta (2005 – 2009) e Presidente do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar entre 2005 – 2009.

> no foco e o PP incrementa a súa presión… Logo hai algúns medios que ó centrar a oposición a súa labor aí, tamén se centran en ti.[429]

A estreita relación entre a Vicepresidencia e o Consorcio manterase ata o remate da VII lexislatura, cando os resultados electorais comportan a reformulación da estrutura da Xunta de Galicia. Esta reformulación supón que as competencias en servizos sociais lle sexan atribuídas á Consellería de Traballo e Benestar, que asumirá un rol diferente.

Finalmente, achégase cadro cos aspectos máis salientables sobre o posicionamento do actor.

Táboa 35: O posicionamento da Vicepresidencia. Obxectivos e valores.

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
VII lexislatura (2005-2009)	Promotor	Creación dunhas novas regras institucionais. Eliminación do clientelismo no financiamento dos servizos sociais.	Creación dun ente de colaboración entre Xunta e Concellos con filosofía multinivel.	Expansión da oferta. Axilidade. Eficiencia. Titularidade pública. Planificación. Igualación dos usuarios. Coordinación. Liderado autonómico. Estabilidade.	Centralidade como actor. Substituír ó Partido Popular da centralidade na política. Visibilización con respecto á Presidencia. Creación dun modelo propio de prestación de servizos.	Facer País. Nova Xestión Pública – Gobernanza. Municipalismo. Igualdade no acceso ós servizos. Dereito universal. Creación de Rede.

Fonte: Elaboración propia a partir das entrevistas.

Así, como se pode observar no cadro resumo, os obxectivos de contido da Vicepresidencia radican na creación dunhas novas regras institucionais mediante a decisión non incremental de artellar un novo sistema de colaboración multinivel entre Xunta e Concellos (obxectivos de proceso) que garanta un financiamento sostible dos servizos sociais e, polo tanto, que remate coa *dependencia* que os Concellos teñen das convocatorias de subvencións, utilizadas estas de xeito *clientelar* por parte de anteriores gobernos autonómicos.

Esta nova política de servizos sociais enténdese de xeito global como expansiva e proclive á titularidade pública da oferta a crear, en tanto que é deseñada dende unha óptica de igualación e nivelación entre os servizos prestados ós usuarios nos diferentes concellos, e superando a fragmentación do modelo municipal previo. Así, a Xunta de Galicia é o líder

[429] Declaracións realizadas por Lois Pérez Castrillo en entrevista realizada no marco da investigación.

desta nova política e garante da estabilidade do modelo, tanto en termos orzamentarios como en termos substantivos relacionados cos diferentes programas de intervención.

Con todo, é preciso aludir a que entre os obxectivos globais da Vicepresidencia para a nova política de servizos sociais atópanse a axilidade e a eficiencia na asignación de recursos públicos, fuxindo dunha concepción de excesiva burocratización presente nos procesos de traballo dos servizos centrais da Xunta de Galicia que dá na ralentización da servución, e que enfía directamente cos valores da Nova Xestión Pública e da Gobernanza.

No relativo ós obxectivos específicos de Vicepresidencia, e dentro do contexto da substitución na VII lexislatura dos gobernos de Manuel Fraga presentes dende o 1989, atópase a tentativa de acadar a centralidade nas políticas sociais. Neste sentido, a creación das novas regras institucionais e a *institucionalización* destas mediante a creación do Consorcio, comporta o relevo do Partido Popular como actor central das regras precedentes baseadas no financiamento a través dunhas convocatorias anuais de subvencións percibidas por parte de numerosos actores como medios para o control político. Este relevo na centralidade do Partido Popular na política social supón a reacción do actor relevado ó perder o control dunha area estratéxica na que, ata o intre, se plasmara o seu modelo de servizos sociais e o seu modelo de relación inter-institucional.

De tódolos xeitos, a centralidade da Vicepresidencia na política social dáse nun contexto de Goberno de coalición onde existe *de facto* (López López, 2015) unha competición entre os dous socios pola visibilidade pública, polo que este é tamén un dos obxectivos específicos do actor que bate coa concepción que o PSdG-PSOE ten do que debería ser a imaxe do Goberno centrado na figura da Presidencia.

Finalmente, os valores que sustentan a definición dos diferentes obxectivos mencionados céntranse nunha concepción dos servizos sociais como dereitos universais da cidadanía, sendo estes garantidos mediante unha intervención autonómica que colabore en plano de igualdade cos Concellos. Esta nova relación racharía coa posición de dependencia municipal previa e, polo tanto, asumiría unha óptica municipalista ó concibir as novas regras institucionais dende a integración dos municipios en todo o ciclo da política, se ben é preciso comentar que este municipalismo sométese á concepción dos servizos sociais como universais e, polo tanto, á prestación duns servizos prestados conxuntamente, pero prestados efectivamente[430].

[430] Dentro desta cuestión pódese facer referencia ás declaracións de María Xesús Lago, Secretaria Xeral de Benestar (2005-2009) que comenta *"Non podes dicir, amparándote nese principio de autonomía, que cando te están facilitando o desenvolvemento das túas competencias nunha área esencial para a cidadanía, non o fagas porque se está lesionando o teu principio de autonomía. Se tes capacidade para facelo e a túa autonomía cho dá, porque non o fas? Por que non che interesa a política social? Porque tes todo cuberto? Porque es rico e a túa xente vive estupendamente? Que é máis importante para o concello, o mantemento do principio de autonomía de yo me lo guiso yo me lo como yo solo, ou dar servizos á cidadanía?"*.
Este sometemento do principio de autonomía local á universalidade dos servizos de benestar é asumida dun xeito máis fondo por Carme Adán, Secretaria Xeral de Igualdade (2005-2009) que afirma que "*eu non son nada municipalista. Penso no municipalismo e vexo a Paco Vázquez, ós dinosetos… claro, porque ó final non se utiliza realmente como un modelo para o desenvolvemento dos servizos en cada localidade, senón como unha especie de reino de taifas"*.
Neste sentido, a posición encol do municipalismo é aclarada por Anxo Quintana quen afirma que *"Eu vin algún secretario que avalaba aqueles escritos que se poderían titular bendita autonomía municipal e a onde imos coa autonomía municipal que nos quitan estos de la red pública y del consorcio, que eran secretarios que contemplaran con total pasividade e cruzados de brazos o feito de que a Xunta estivera sometendo ós concellos anualmente a presentarse a programas de subvencións totalmente aleatorias das que dependía que puideran seguir mantendo ou non un servizo no seu concello…"*.
Así, ratifícase a visión instrumental que se ten da autonomía local á hora de prestar servizos á cidadanía.

Estes valores vense reforzados pola idea da rede como xeito de garantir que tódolos cidadáns teñan a posibilidade de acceder a uns servizos de calidade e homoxéneos para todo o territorio, polo que este novo modelo de prestación de servizos deseñado dende os criterios de axilidade e eficiencia propios da Nova Xestión Pública e da Gobernanza será identificado como un elemento central na idea de facer País.

O vencello deste último concepto de facer País coa introdución de ferramentas da Nova Xestión Pública e da Gobernanza, así como coa utilización das políticas sociais para a renovación das regras institucionais é un elemento salientable xa que comporta unha fonda renovación do rol que os diferentes actores lle atribuían ó nacionalismo tradicionalmente dentro do imaxinario político galego. Así, a Vicepresidencia constrúe un "*proxecto político que a xente identifique co seu propio benestar*"[431], rachando a idea de que:

> …mentres o nacionalismo se adique a facer manifestacións polo idioma, pois é algo que se lle apunta ó nacionalismo antes de que o faga. Iso non significa ningunha novidade. Ah, pero se o nacionalismo pretende construír unha rede pública de servizos sociais e que a xente empece a identificar ó nacionalismo como un proxecto político preocupado polo benestar da xente… coidado… iso xa é un problema.[432].

Neste sentido, a renovación das regras institucionais das políticas sociais inflúe alén da propia area social ata chegar a comportar un posible troco no rol do nacionalismo dentro do sistema político galego. Este troco discutiría a centralidade do resto dos actores políticos non só nas políticas sociais, senón no propio sistema de partidos, a través do exemplo dunha política pública de elevado impacto na poboación e no sistema institucional na que uns trocos que inicialmente se poderían entender *"como unha cousa técnica… é unha chorrada… algo técnico… un cambio aparentemente incremental e técnico que parece que so afecta a un modelo de organización na prestación de servizos, pode producir un cambio estrutural"*[433].

6.4.1.1.2 A Consellería de Traballo e Benestar.

Como consecuencia das eleccións autonómicas do 2009, e da obtención da maioría absoluta no Parlamento por parte do Partido Popular, prodúcese o troco no Goberno coa chegada á Presidencia da Xunta de Galicia de Alberto Núñez Feijóo.

O novo Goberno remodela a estrutura das Consellerías da Xunta, eliminando a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar e pasando as súas competencias á nova Consellería de Traballo e Benestar, á fronte da cal se sitúa Beatriz Mato[434] entre o 2009 e o 2015. Este nomeamento de Beatriz Mato supón tamén o seu nomeamento como Presidenta do

[431] Declaracións de Anxo Quintana, Vicepresidente da Xunta (2005 – 2009) e Presidente do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar entre 2005 – 2009.
[432] Declaracións de Anxo Quintana, Vicepresidente da Xunta (2005 – 2009) e Presidente do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar entre 2005 – 2009.
[433] Declaracións de Antón Losada, Secretario Xeral de Relacións Institucionais da Vicepresidencia (2005 – 2007).
[434] Beatriz Mato é enxeñeira industrial. Intégrase no IGAPE no 1994 e partir do ano 2000 é nomeada delegada da oficina territorial da Coruña. No 2002 é nomeada delegada da Consellería de Pesca na provincia da Coruña e voceira de traballo no Partido Popular no 2005. Escollida parlamentaria nas eleccións do 2005, é reelixida no 2009 sendo nomeada Conselleria de Traballo e Benestar na VIII lexislatura.

Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, procedendo o Comité de Dirección a substitución como xerente de Lois Pérez Castrillo por Roberto Rodríguez[435].

De xeito coherente coas liñas mantidas polo Partido Popular autonómico ó longo da VII lexislatura, así como co programa electoral presentado ás eleccións do ano 2009 que será analizado con posterioridade, o equipo directivo da Consellería de Traballo non asume o *rol* de *promotor* do modelo de política social tal e como a concibía Vicepresidencia. Así, a política queda sen *promotor* e a Consellería competente asume o *rol* de *opositor* ó longo do período comprendido entre o 2009 e o 2015, cando se produce unha nova reestruturación das Consellerías da Xunta que dá na creación da Consellería de Política Social cun novo equipo directivo.

Este rol tradúcese no deseño dunha nova arquitectura institucional que substitúa ó Consorcio na xestión das súas redes de servizos, e na que se integren os Concellos. Esta nova arquitectura, deseñada ó redor da Axencia Galega de Servizos Sociais, ten como principais obxectivos a racionalización das estruturas administrativas encargadas da xestión dos servizos (sobre todo das Escolas Infantís), e incidir na integración voluntaria de tódolos Concellos na mesma a raíz da percepción sostida por diferentes actores na VII lexislatura da existencia de imposición na integración municipal dos Concellos no Consorcio por parte da Vicepresidencia.

Dentro da racionalización e da mellora da eficiencia no gasto público, o Consello de Goberno da Xunta celebrado en 11 de xuño do 2009 crea unha Comisión para o traspaso das Escolas Infantís á Consellería de Educación. Nesta Comisión analízase a posibilidade de que tódalas Escolas Infantís públicas formaran parte da mesma rede e sistema de xestión, pero desbótase debido á complexidade da integración a raíz dos diferentes tipos de persoal existentes nas escolas municipais, da Xunta ou do Consorcio. Con todo, a Consellería dentro da acción de Goberno incide na racionalización, eficiencia e mellora da xestión como un *leitmotiv* ó longo do período analizado e o Consorcio é un elemento central dentro desta estratexia.

A Consellería de Traballo e Benestar establece unha liña de traballo para o Consorcio centrada no establecemento de (I) planificación económica e control orzamentario e (II) dunha racionalización dos Convenios asinados polos Concellos como paso para a disolución e integración na Axencia, sendo este o obxectivo final.

Con respecto á planificación económica e control orzamentario, no ano 2009 é realizada unha Auditoría no Consorcio por parte da Dirección Xeral de Avaliación e Planificación que amosa uns resultados cualificados como "*demoledores"*, e que fan que a actuación previa do Consorcio na VII lexislatura sexa considerada polo novo equipo directivo como "*unha illa privada"*[436]. Neste sentido, ó longo do ano 2009 iníciase o establecemento de medidas orzamentarias e de planificación relacionadas co gasto, coa estimación dos custos das prazas e dos centros, así como de eficiencia na asignación de recursos humanos ós equipamentos.

[435] Roberto Rodríguez Martínez é avogado especialista nos ámtivos civil, penal e administrativo, así como profesor de dereito financeiro e tributario na Escola Universitaria de Tursimo adscrita á Universidade da Coruña.
[436] Declaracións realizadas por Roberto Rodríguez, xerente do Consorcio entre o 2009 e 2015, en entrevista concedida á investigación.

Con respecto á racionalización dos Convenios, o novo equipo directivo observa a existencia de máis de 12 tipos diferentes de Convenios asinados polos Concellos, sendo considerados a maior parte deles como redactados de xeito *ad hoc* para a adhesión municipal, e cunha escasa claridade á hora do establecemento da distribución dos custos asumidos polos propios Concellos. Este feito comporta a dificultade posterior á hora do establecemento de planificacións orzamentarias, así como de proceder á liquidación das obrigas municipais. Neste sentido, a creación da Axencia debería supoñer a homoxeneización das obrigas dos Concellos como paso previo á integración daqueles que non estiveran adheridos ó Consorcio.

Estas liñas de actuación da Consellería para co Consorcio plásmanse ó longo dos primeiros anos da lexislatura en decisións relacionadas co control orzamentario, coa conxelación dos investimentos, coa anulación dos procesos de selección de persoal do 2008, así como con outras decisións relacionadas co inicio da externalización da xestión de equipamentos, ou xa noutra clave, a decisión da eliminación da normalización lingüística das Escolas Infantís e da modificación da súa imaxe corporativa.

Con respecto ó deseño institucional, a Consellería toma a decisión de trasladar á Asemblea do Consorcio do 2010 a decisión da disolución do ente e do traspaso dos centros xestionados á Axencia unha vez aprobados os estatutos da mesma, decisión que é aprobada e que pon en marcha o proceso de liquidación do Consorcio. Con todo, este proceso de liquidación dos Convenios asinados por cada Concello resultará complexo ó supoñer a estimación das achegas adebedadas por parte dos Concellos ó Consorcio atendendo a uns Convenios que, en función da percepción do equipo directivo da Consellería, foran deseñados dun xeito pouco claro favorecendo a diversidade de interpretacións e, polo tanto, fomentando o desacordo. Estes desacordos supoñen unhas cantidades de entre 15 millóns de euros e 50 millóns para 2/3 dos Concellos adheridos.

Neste contexto, coa mobilización de recursos que realizan os Concellos en función dos seus propios intereses, e tendo en conta que a prestación dos servizos realizada polos centros segue en vigor, a liquidación do Consorcio queda bloqueada ata o 2015 onde será reformulada polo novo equipo directivo da Consellería de Política Social.

A pesar de que a Consellería de Traballo e Benestar formula unha revisión da arquitectura institucional da política en torno á Axencia Galega de Servizos Sociais, o Consorcio segue a prestar servizos e a evolucionar, incrementando entre o 2009 e o 2015 as prazas xestionadas e os equipamentos das redes obxecto da investigación, sendo a procura da maior eficiencia un dos elementos centrais na acción xerencial, eficiencia esta que se plasma en que, por exemplo, o orzamento adicado ás Galescolas no 2009 era de 27-28 millóns de euros, en tanto que no 2015 era de 18 – 20 millóns para un número de prazas substancialmente maior[437].

Con todo, a política de apoio á oferta nos equipamentos de referencia non se limita ó Consorcio ou á Axencia como os seus principais entes xestores, senón que se amplía a, por exemplo, as axudas ás Escolas municipais, ás axudas ás Escolas dependentes da iniciativa social, ou ó cheque infantil.

Neste sentido, as axudas ós Entes Locais para o sostemento das Escolas da súa titularidade permaneceron estables ó longo do 2008 – 2011 cunhas cifras achegadas ós 3 millóns de euros,

[437] Declaracións realizadas por Roberto Rodríguez, xerente do Consorcio 2009 – 2015, á investigación.

cunha caída orzamentaria no 2012 ata os 2 millóns de orzamento que se recuperaría paulatinamente nos anos posteriores sen acadar os 2,5 millóns no 2015. Estas axudas superan en todo o período analizado as máis de 100 Escolas, cunha caída no 2012 ata as 80, en tanto que no 2015 acadan as 120 Escolas apoiadas.

Con respecto ás axudas ós Centros da Iniciativa Social, os fondos destinados superaban no 2008 os 3,2 millóns de euros, pasando no 2009 ós 3,4 para caer de xeito paulatino ata unha cifra inferior ós 3 millóns no 2013 – 2015. Estas axudas chegaban no 2008 a 55 Escolas, diminuíndo o número de Escolas apoiadas ata as 46 apoiadas no ano 2015.

Outro dos elementos no apoio á oferta de Escolas é o Cheque Infantil, no que os datos oficiais amosan unha partida para o ano 2009 de máis de 1,7 millóns para case 1.200 prazas concedidas, en tanto que a súa evolución é irregular xa que se, se ben os orzamentos se sitúan entre os 1,4 e os 1,8 millóns entre o 2010 e o 2015, o número de prazas apoiadas oscila entre as menos de 120 do 2010 ata as case 1.400 no 2014, para amosar no 2015 unha cifra de case 1.100 prazas apoiadas.

Así, en tanto a óptica da Vicepresidencia como actor competente na materia a nivel autonómico era o traslado paulatino do esforzo orzamentario das diferentes partidas de axudas ós Entes Locais ó Consorcio como ente xestor dos seus servizos, a Consellería modifica este vieiro de traballo considerando a complementariedade entre as diferentes ferramentas aínda que co obxectivo final da integración dos servizos na Axencia.

Outro elemento salientable é o esforzo realizado con respecto ó cheque infantil, o que determina a óptica non unicamente da complementariedade entre as redes públicas e privadas, senón un certo retraemento da iniciativa pública con respecto á cobertura do territorio con servizos directos[438] para se apoiar na titularidade privada dun xeito indirecto mediante a transferencia directa de recursos ás familias. Este feito, se ben é complementario cos esforzos realizados polo Goberno relativos ó apoio ó emprendemento e á creación de empresas sobre todo en zonas rurais, supón unha modificación da liña da VII lexislatura centrada na creación e xestión pública de equipamentos e, polo tanto, na titularidade pública da oferta.

Finalmente, achégase cadro cos aspectos máis salientables sobre o posicionamento do actor.

Táboa 36: O posicionamento da Consellería de Traballo e Benestar. Obxectivos e valores.

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
VIII e IX lexislaturas (2009-2015)	Opositor	Revisión das regras institucionais da VII lexislatura	Disolución do Consorcio e traspaso dos servizos á Axencia.	Limitación do gasto público. Clarificación. Seguridade xurídica.	Substitución do modelo da VII lexislatura. Visibilidade da Consellería e	Xestión. Austeridade. Eliminación *imposición lingüística.*

[438] Neste sentido é significativa a análise da evolución do capítulo de investimentos dos orzamentos do Consorcio realizada no apartado adicado ó rendemento institucional.

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
				Eficiencia. Prestación mixta. Liderado autonómico.	da Xunta de Galicia. Incremento das achegas municipais.	

Fonte: Elaboración propia a partir das entrevistas.

Tal e como se pode observar, o equipo directivo centra a súa actividade, por unha banda, na revisión do modelo institucional da VII lexislatura que dá na disolución do Consorcio e na súa substitución pola Axencia, en tanto que por outra banda inicia un traballo de control de xestión e limitación do gasto público na política.

Neste sentido, e de xeito coherente co posicionamento do Partido Popular autonómico, a Consellería asume o *rol* de *opositor* ocupando a Presidencia do Consorcio e sendo a súa principal fonte de fondos. Este feito supón que a política pública da VII lexislatura queda sen *promotor*, ficando a súa permanencia e estabilidade (dentro do contexto global de inestabilidade institucional observado) dependente da mobilización de recursos dos actores institucionais locais.

Así, os obxectivos de contido da Consellería céntranse na revisión das regras institucionais da VII lexislatura, substituíndo o Consorcio pola Axencia. Esta substitución é o obxectivo de proceso e o punto no que a vía fica bloqueada a raíz da presenza de diverxencias na interpretación das liquidacións dos Convenios municipais.

Como obxectivos globais da Consellería aparecen os relacionados co control do gasto público, a clarificación dos convenios, a eficiencia, a introdución da externalización de servizos ou o liderado autonómico da política. Esta definición de obxectivos non pode ser desvencellada do período que se está a atravesar caracterizado pola fonda recesión económica.

En termos de obxectivos específicos do actor salientan a determinación da substitución do Consorcio como ente que artella a política social pola Axencia, sendo este o principal de todos que se atopa vencellado co posicionamento do Partido Popular autonómico ó longo da VII lexislatura, co seu *rol* de *opositor* e coa dimensión simbólica da política. Ademais, pódese observar un incremento da visibilidade da acción da Xunta de Galicia en detrimento da do Consorcio, así como a procura do incremento das achegas municipais á política pola vía das liquidacións.

Como valores máis salientables atópanse os relacionados coa xestión ou coa austeridade na liña do programa electoral do Partido Popular do 2009, así como do posicionamento ó longo da VII lexislatura relacionado co gasto público do Goberno da Xunta. Tamén é salientable o posicionamento explícito contra da *imposición lingüística* identificada esta como o cumprimento do Plan de Normalización do 2004, e que comporta a revisión do Regulamento Interno das Escolas Infantís para a eliminación da normalización dentro da liña xeral da acción do Goberno iniciada no 2009.

6.4.1.1.3 A Consellería de Política Social.

A remodelación do Goberno levada a cabo no ano 2015 supuxo a creación da Consellería de Política Social e a asunción das competencias que previamente figuraban na Consellería de Traballo e Benestar. Tal e como se comentou con anterioridade, José Manuel Rey Varela, anterior Alcalde de Ferrol e Presidente da FEGAMP foi nomeado Conselleiro e, polo tanto, Presidente do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar. Estas modificacións supuxeron o troco da Xerencia do Consorcio, que pasa a mans de Perfecto Rodríguez Muíños[439], anterior Alcalde de Ponte Caldelas.

Como foi analizado, o período 2009 – 2015 caracterízase pola decisión da disolución do Consorcio tomada por parte da Consellería de Traballo e Benestar, que comporta o inicio da liquidación do mesmo co obxectivo final de traspasar os servizos consorciados á Axencia Galega de Servizos Sociais, cuxa creación se daría no mesmo período. Esta liquidación do Consorcio supón que deben ser liquidados tódolos convenios asinados entre os Concellos e o Consorcio sobre todo no que comporta ás achegas que os Concellos adebedan ó ente, e que provocan reaccións e malestar entre os Entes Locais para, finalmente, bloquear a decisión.

Este bloqueo e tensións, incrementadas a raíz da emisión no ano 2015 dunha nova remesa de liquidacións por parte do Consorcio antes da renovación do Goberno, leva á nova Consellería de Política Social a tentar solucionar o problema e "*pacificar*"[440] a situación sen partir da decisión da disolución do ente tomada no 2010. É dicir, atendendo a que é preciso a aclaración dos conceptos relacionados cos convenios e coas achegas económicas dos Concellos ó Consorcio para retomar a seguridade xurídica, "*se os Concellos prefiren Consorcio e non Axencia, vale, pero con condicións claras*"[441], o cal supón o decaemento da disolución e o inicio da exploración das vías que dan lugar á sinatura en maio do 2016 do Acordo entre a FEGAMP e a Consellería de Política Social para aclarar as achegas económicas.

Neste sentido, a Consellería de Política Social retoma o *rol de promotor* da política pública que no período anterior non fora asumido pola Consellería de Traballo e Benestar, e consegue o aliñamento dos actores políticos e institucionais autonómicos e locais que forman parte da *policy network* á hora de acadar o acordo institucional sobre o que se erixen os Acordos asinados coa FEGAMP, e cos Sindicatos, e que se plasman definitivamente no Art. 69 da Lei 2/2017 de medidas fiscais que, ademais de dar rango legal ós devanditos Acordos, supón a derrogación do Art. 86 da 12/2014.

O feito de acadar, por primeira vez dende a creación do Consorcio, o acordo institucional entre os actores comporta, non tanto a aposta polo modelo de carácter consorcial, senón a aposta por un modelo de colaboración multinivel que achegue seguridade xurídica ás partes e

[439] Perfecto Rodríguez é licenciado en dereito pola USC. A súa vida política transcorre no Concello de Ponte Caldelas onde é concelleiro polo Partido Popular dende 1995 e Primeiro Tenente de Alcalde e Concelleiro de Urbanismo entre 1999 – 2003. A partir do 2003 ata o 2015 é Alcalde de Ponte Caldelas.
[440] Declaracións realizadas por Perfecto rodríguez, xerente do Consorcio 2015 – Actualidade.
[441] Declaracións realizadas por Perfecto rodríguez, xerente do Consorcio 2015 – Actualidade.

que, na liña do "*pragmatismo"*[442], proporcione un entorno no que haxa posibilidade de prestación dos servizos e de planificación dos mesmos a medio prazo.

A aposta da Consellería de Política Social pola non disolución do Consorcio non é a defensa dun deseño organizativo que comporte a co-titularidade municipal dos servizos consorciados na liña dos debates sobre a autonomía local observados no 2007, senón a estabilización definitiva do modelo primando a importancia das condicións económicas por riba da participación municipal xa que "*o debate sobre a autonomía local foi teórico, non práctico"* nun contexto onde "*a forma non era importante, o importante era a colaboración"* [443] para desbloquear institucionalmente a política xa que, dende unha óptica substantiva, os servizos seguíanse a prestar no territorio.

Neste sentido, diferentes actores enmarcan esta modificación do posicionamento da Consellería dende finais do ano 2015, e o Acordo coa FEGAMP de maio do 2016, nun importante ciclo de carácter electoral xa que a remodelación do Goberno prodúcese con posterioridade ás eleccións locais de maio do 2015 (onde é preciso lembrar que os resultados amosan unha variación salientable do mapa político local coa entrada das Mareas como actores políticos locais sobre todo nas grandes cidades e nos gobernos locais da Coruña, Santiago de Compostela e Ferrol, así como a consecución por PSdG-PSOE e BNG das Deputacións Provinciais da Coruña, Lugo e Pontevedra), e de xeito previo ás eleccións autonómicas de setembro do 2016 que deron pé á X lexislatura e á terceira maioría absoluta do Partido Popular con Alberto Núñez Feijóo. Neste contexto, varios entrevistados salientan a importancia da introdución da "*política social como un dos elementos fundamentais da nova fase do goberno"* [444] para modificar unha tendencia electoral negativa que era interpretada de xeito que "*as eleccións autonómicas do 2016 un ano antes o PP tíñaas perdidas"*[445].

Con todo, independentemente do ciclo electoral, o posicionamento da Consellería de Política Social mantense dende o 2016 ata a actualidade, sendo proba disto a incorporación na lexislación orzamentaria relativa ó 2017 o Acordo coa FEGAMP así como a previsión para a integración do persoal do Consorcio no Convenio da Xunta de Galicia realizada na Lei 2/2017, o que supón a aposta pola estabilidade do ente e que debe evolucionar dende a consolidación a unha nova etapa de expansión a través da asunción da xestión de centros de titularidade municipal e do incremento da oferta.

A continuación achégase cadro cos aspectos máis salientables sobre o posicionamento do actor.

[442] Declaracións realizadas por Perfecto Rodríguez, xerente do Consorcio 2015 – Actualidade.
[443] Declaracións realizadas por Perfecto Rodríguez, xerente do Consorcio 2015 – Actualidade.
[444] Declaracións realizadas por Carlos Aymerich, voceiro do BNG (2005-2009) e representante do na V Comisión 2009-2012.
[445] Declaracións realizadas por Carlos Aymerich, voceiro do BNG (2005-2009) e representante do na V Comisión 2009-2012.

Táboa 37: O posicionamento da Consellería de Política Social. Obxectivos e valores.

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
IX e X lexislaturas (2015 – Actualidade)	Promotor	Estabilidade das regras institucionais da VII lexislatura	Establecemento de acordos xerais coa FEGAMP e cos sindicatos para a consolidación do modelo institucional.	Limitación do gasto público. Clarificación. Seguridade xurídica. Eficiencia. Prestación mixta. Liderado autonómico.	Pacificación e eliminación do conflito cos Entes Locais e cos Sindicatos. Visibilización da Consellería de Política Social.	Xestión. Eficiencia Clarificación. Municipalismo. Pragmatismo. Colaboración.

Fonte: Elaboración propia a partir das entrevistas.

Como se pode observar, a Consellería de Política Social retoma o *rol* de *promotor* que ó longo do anterior período non fora ocupado pola Consellería de Traballo e Benestar. Deste xeito, a política social deseñada na VII lexislatura recupera o seu impulso, cando menos dende o ámbito institucional xa que dende o ámbito substantivo a Consellería de Política Social e a xerencia do Consorcio son continuístas con respecto ó anterior modelo.

Neste sentido, a estabilidade do modelo de colaboración é o principal obxectivo de contido do actor, entendida esta estabilidade como a presenza de seguridade xurídica nas relacións multinivel dentro dunha filosofía xeral de colaboración entre os actores institucionais que evite o afondamento no bloqueo previo. A procura da estabilidade supón o reforzamento do Consorcio como consecuencia, aínda que o obxectivo primario procurado é a propia estabilidade dende o pragmatismo, sen que haxa unha aposta directa pola filosofía consorcial como artelladora da colaboración e co-titularidade. Así, o salientable neste novo período son as condicións da colaboración, non tanto a co-titularidade e a co-xestión, de xeito que os debates sobre a autonomía local son considerados como secundarios perante o pragmatismo.

Para acadar os obxectivos de contido indicados, o actor asume como obxectivos de proceso o feito de chegar a diferentes acordos sectoriais que dean pé á construción da estabilidade do modelo. Estes acordos son os acadados coa FEGAMP no relativo ó ámbito orzamentario das liquidacións e da determinación das achegas dos Concellos ó Consorcio, e entre a Dirección Xeral de Función Pública e os Sindicatos no relativo á incorporación dos traballadores do Consorcio (case 2.000 estimados nos orzamentos do 2017) ó Convenio da Xunta de Galicia. Así, a estabilidade é o concepto central nos acordos, chegando a renunciar ó réxime propio do persoal do Consorcio dentro da tendencia a limitación da autonomía deste tipo de entes, elemento este constitutivo das organizacións deseñadas ó abeiro da Nova Xestión Pública segundo Olías de Lima (2001), co obxectivo de acadar o acordo sindical e avanzar na devandita estabilidade.

Con todo, os obxectivos globais da política pública son continuístas cos observados no período anterior xa que, se ben o enfoque institucional troca, de xeito global séguese a incidir en medidas non expansivas da oferta de titularidade pública, continuando coa externalización da xestión de determinados equipamentos ou coa visualización do liderado autonómico. É dicir, a nova etapa da política afecta ó deseño da arquitectura institucional realizado no 2010, non á definición substantiva da mesma.

Neste sentido, os obxectivos específicos do actor responden á lóxica da *pacificación* e da eliminación do conflito cos actores institucionais locais, conflito este que pode ser trasladado ós actores políticos (tanto locais como autonómicos) nun ciclo de sucesivas convocatorias electorais e de competición constante (anos 2015 e 2016). Así, os obxectivos específicos do actor constrúense sobre as bases do binomio **estabilidade e visibilidade**, cuxas repercusións directas son os Acordos coa FEGAMP e Sindicatos (lémbrese neste punto o salientable que resulta a inclusión do concepto funcionarización como corolario da estabilidade institucional), así como a diferenza en termos mediáticos co anterior modelo e equipo directivo xa que:

> … Rey Varela cada 15 días recibía un Alcalde e prometía un centro, un nonseiqué (…) e non sei cantos máis de prazas para o ano que vén, centos de prazas máis de educación infantil… Rey Varela ve que ten unha presenza pública… Bea Mato non aparecía, non prometía, facía cousas máis xerais (…) as aparicións son continuas prometendo novos recurso"[446].

Finalmente, se ben é posible apreciar certa continuidade nos valores do actor con respecto ó anterior período xa que son transversais á acción de Goberno dende a VIII lexislatura como é o caso da xestión ou da eficiencia, é preciso salientar a aparición de novo dos valores relacionados co municipalismo, así como o xurdimento do pragmatismo como elemento central para o actor. Deste xeito, o feito de que o equipo directivo da Consellería e do Consorcio teñan unha fonda experiencia no eido local conéctaos directamente coa VII lexislatura e favorece as negociacións coa FEGAMP na procura da estabilidade institucional sobre a base da colaboración. Ademais, este valor do municipalismo retoma o carácter *utilitario* xa observado ó ser considerado un elemento secundario no modelo con respecto a outros elementos como a clarificación económica, de tal xeito que se verifica que "*o debate sobre a autonomía local é teórico, non práctico*"[447].

6.4.1.1.4 O Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.

O Consorcio, como ente creado no ano 2006 co obxectivo de representar unhas novas regras institucionais que comporten a desaparición (ou minoración) da lóxica previa percibida como asimétrica entre Xunta de Galicia e Concellos de cara á planificación, implementación e financiamento de servizos locais de benestar, acada o rol de actor central na política pública que, en parte, el mesmo representa.

Esta centralidade asúmea e vese representada pola súa Xerencia que, se ben actúa en relación directa coa Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar, coa Consellería de Traballo

[446] Declaracións realizadas por Ana Luísa Bouza, Directora do Servizo Galego de Igualdade (2005-2009) e representante do BNG na V Comisión (2009-2012).
[447] Declaracións realizadas por Perfecto Rodríguez, xerente do Consorcio 2015 – Actualidade.

e Benestar, ou coa Consellería de Política Social en función da lexislatura de referencia, mantén uns intereses e posicionamentos propios de carácter institucional xa que, como se indicou ó longo da investigación, o ente evoluciona dende a súa creación ata chegar a superar a cifra do milleiro de traballadores, os máis de 70 millóns de euros de orzamento liquidado, e a xestión de máis 200 centros de prestación directa de servizos á cidadanía nos concellos.

O rol da Xerencia do Consorcio encádrase dentro da clasificación seguida por Subirats e outros (2008) como *director*, asumindo a función da pilotaxe do proceso de posta en funcionamento da política en liña coas indicacións do *promotor*, en tanto que este rol conta cunha importancia cualitativa salientable en contornas de carácter multinivel ou de presenza de múltiples actores con posicionamentos diverxentes ó ser o actor encargado operativamente de promover lóxicas de interacción fértiles.

A relevancia da xerencia do Consorcio salienta tanto nos primeiros intres da vida do ente e no seu proceso de expansión – consolidación ó longo da VII lexislatura, como nos intres críticos da institución, tales como poden ser os relativos á decisión de disolución no 2010, de resistencia municipal ás liquidacións das achegas económicas xurdidas entre o 2010 – 2015 ou, por exemplo, á hora de mediar con esta resistencia municipal e asinar o acordo do 2016 polo se inicia unha nova fase de *estabilidade* na evolución do Consorcio.

Así, a xerencia do Consorcio, en tanto que *dirección* da política, transmite operativamente as liñas marcadas polas diferentes Presidencias do Consorcio, de tal xeito que estas evolucionan dende unhas primeiras liñas centradas no consenso para a determinación das novas regras institucionais que marcarían a adhesión de concellos e a política expansiva na VII lexislatura, pasando pola énfase na mellora da xestión interna dos recursos do ente e na conxelación da expansión dos servizos como contexto xeral da decisión da disolución na VIII lexislatura, ou na actual nova fase de estabilidade.

Deste xeito, as diferentes xerencias son as encargadas de xestionar as interaccións de segundo nivel entre o Consorcio e os entes consorciados, unha vez determinadas as liñas da política por parte do Comité Directivo, sendo neste segundo nivel onde están presentes os elementos operativos propios do proceso de servución e, polo tanto, onde se dá unha maior *carga relacional* na interacción entre os diferentes actores. É neste ámbito onde se pode salientar a existencia de valores de referencia semellantes entre os representantes do Consorcio (xerencia, xerencias adxuntas e direccións de área) e dos municipios que faciliten ou non estas relacións, de tal xeito que un destes valores é a *identificación/empatía* coa problemática municipal á hora de encarar a prestación dos servizos e que, para o equipo directivo da VII lexislatura se plasmaba en que:

> …facer unha acción de goberno víase como en contacto cos concellos porque a experiencia política dos cadros era municipal. Fixemos a mili nas corporacións locais o que implicaba unha especial sensibilidade e percepción de que determinadas políticas públicas eran as corporacións locais as máis idóneas para desenvolvelas (atención primaria social, etc…) entón hai esa visión xeral.[448]

As xerencias do Consorcio manteñen un especial nivel de visibilidade pública en intres determinados da vida do ente, tal e como poden ser os relacionados coa creación e primeira expansión (VII lexislatura), a introdución de modificacións substanciais na institución

[448] Declaracións de Lois Pérez Castrillo na entrevista realizada no seo da investigación.

(externalización de servizos, variación do programa das Galescolas e proposta de disolución do ente ó longo da VIII lexislatura), ou a presenza de posicionamentos contrapostos entre a Consellería competente en materia de Benestar e os entes locais (caso acontecido con respecto ás liquidacións das achegas na VIII e IX lexislaturas). Con todo, esta visibilidade pública non pode ser considerada como un elemento central da actividade da xerencia e do equipo directivo, senón como un elemento propio dun determinado contexto político xa que, como se comentou con anterioridade, a xerencia ocupa un lugar básico no ente, pero de segundo nivel na política pública.

A atribución da categoría de actor ó Consorcio é central xa que, como tal, un dos principais obxectivos do mesmo é a súa propia pervivencia dentro da *policy network*. Este é un elemento a ter en conta de cara á análise das *viraxes* que tiveron lugar entre os anos 2010 e 2015 relacionadas coa disolución e traspaso da xestión dos centros á Axencia Galega de Servizos Sociais e que rematan no 2016 co Acordo.

Así, na lóxica da supervivencia institucional que evita o *remate organizacional* da política (Gelambí Torrell, 2006) e que incluso evita o *remate parcial* da propia política en termos de Meny e Thonenig (1992), é preciso ter en conta que o Consorcio é titular de equipamentos e terreos que son cedidos nos convenios polos Concellos adheridos para que este proceda á prestación duns determinados servizos, polo que o proceso de traspaso das obrigas e dereitos derivados da relación entre Concellos e Consorcio á Axencia é un elemento de xuridicamente complexo que, de por si, comporta un freo á disolución.

Neste sentido, ademais de que o mantemento da institución do Consorcio supón a pervivencia dunhas determinadas regras institucionais que xurdiron na VII lexislatura comportando a modificación da centralidade dos actores na política; é preciso ter en conta que a institución xera unhas *lóxicas do apropiado* e *rutinas* propias en materia de *Gobernanza* tanto en termos de relación entre os diferentes actores na xestión dos servizos, como en termos de creación de espazos de participación institucional, polo que a disolución do ente (de se chegar a producir) dificilmente podería comportar a volta ó modelo previo da política.

Con todo, as diferentes xerencias do Consorcio asumen o rol de *director* da política pública nun sentido operativo, levando a cabo aquelas tarefas que artellan as liñas mestras da política social determinadas na Vicepresidencia, Consellería de Traballo e Benestar ou Consellería de Política Social, de tal xeito que o vencello entre estes dous actores (*promotor* e *director*) marca a orientación xeral da actividade do Consorcio, se ben ó ser a xerencia (e equipo directivo do Consorcio) o actor principalmente encargado da xestión relacional en termos multinivel (relación cos diferentes concellos), unha das principais prioridades do mesmo é a garantía do mantemento das relacións entre Xunta e Concellos, polo que se ratifica que "*Es posible que los objetivos del director sean sólo objetivos de proceso, en el sentido de que no tiene preferencias fuertes con respecto al problema o a la solución, pero en cambio está muy interesado en su relación con el resto de actores"* (Dente e Subirats, 2014:125).

Esta diverxencia entre os obxectivos de contido e de proceso mantidos por promotor e director non se observa na VII lexislatura, onde se produce un aliñamento de Vicepresidencia da Xunta (e Presidencia do Consorcio) e Xerencia, centrándose a xerencia en tarefas relacionadas coa adhesión de novos membros e o inicio e expansión da prestación de servizos.

Na VIII lexislatura e seguintes obsérvase un matiz con respecto a este aliñamento entre Presidencia do Consorcio e Xerencia xa que, perante a determinación da primeira da disolución do Consorcio e traspaso á Axencia no 2010, a xerencia non é quen de garantir o cumprimento dos obxectivos de contido dun xeito consensuado. Neste contexto, a presenza de diverxencias entre Concellos e Consorcio con respecto á liquidación das achegas municipais ó longo do período comprendido entre o 2010 e o 2015 son un elemento determinante para constatar que a xerencia perde parte da súa capacidade para manter ós Entes locais nas liñas marcadas pola Consellería de Traballo e Benestar, de tal xeito que se producen fendas no aliñamento entre os obxectivos de contido e de proceso de viraxe da política.

Estas *fendas*, que son visibilizadas polos concellos gobernados por forzas políticas diferentes ó Partido Popular e polos actores políticos da oposición autonómica en reiteradas ocasións, ademais de que son sostidas dun xeito non visible por parte dos Concellos gobernados polo propio Partido Popular, non son superadas a pesar da mobilización de recursos de carácter lexislativo ou económico por parte da Presidencia do Consorcio e o seu traslado por parte da xerencia ós Concellos[449].

Outro elemento salientable de cara estas *fendas* entre a postura da Presidencia e Xerencia do Consorcio e o cumprimento efectivo destes obxectivos de disolución ó longo da VIII lexislatura vén determinado pola presenza no ente dun equipo técnico que inicia as súas actividades na VII lexislatura (ó longo do proceso de expansión do ente) e que asume unha cultura organizativa expansiva e anovadora con respecto ós servizos do Consorcio. Neste sentido, aínda que no ano 2009 se produce a saída do Consorcio da Xerencia e Xerencia adxunta presentes na VII lexislatura, sendo substituídas por novos ocupantes designados polo novo Comité Directivo, estes trocos non alcanzan ós postos técnicos. Estes equipos foron os responsables operativos da expansión dos servizos consorciados así como da creación de programas anovadores, de tal xeito que o troco da liña política do ente (tanto en termos institucionais – disolución – como substantivos – a través da conxelación da expansión e creación de novos programas -) xera reaccións internas que se engaden á situación de *inestabilidade institucional* na que se sume o ente ata o ano 2016.

Así, chégase ó ano 2015 no que a modificación da Consellería de Traballo e Benestar, que pasa a ser Consellería de Política Social, e a chegada dun novo equipo directivo á mesma encabezado por José Manuel Rey Varela como Conselleiro, leva ó nomeamento de Perfecto Rodríguez como novo xerente do Consorcio[450]. Esta modificación, conxuntamente co troco de equipo directivo na FEGAMP, comporta a apertura da negociación entre Consellería e Concellos que dá no acordo de maio do 2016 sobre as condicións de financiamento dos centros consorciados[451], así como no seu recoñecemento legal no Art. 69 da Lei 2/2017.

[449] Un exemplo xa comentado en varias ocasións ó longo da investigación é o Art. 86 da Lei 12/2014 de medidas fiscais e administrativas. Véxase on line en http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2014/20141230/AnuncioC3B0-261214-0003_gl.html) consultados en maio-xuño do 2017.

[450] É preciso salientar neste punto que tanto José Manuel Rey como Perfecto Rodríguez contan con experiencia como Alcaldes á fronte dos Concellos de Ferrol e de Ponte Caldelas respectivamente. Ademais, José Manuel Rey foi Presidente da FEGAMP no período 2011 – 2015.

[451] Tal e como se pode observar en http://www.fegamp.gal/content/fegamp-e-xunta-unifican-condicions-de-financiamento-de-centros-de-dia-e-escolas-infantis) consultados en maio-xuño do 2017.

Neste sentido, obsérvase como a sinatura deste acordo no ano 2016 (e a posterior inclusión do cadro de persoal do Consorcio no Convenio Laboral da Xunta realizada no 2017) comporta retomar un escenario de estabilidade para a política pública onde os Concellos (FEGAMP) e a Consellería de Política Social comparten obxectivos de contido con respecto ó Consorcio, sendo a xerencia do mesmo a encargada, dende unha óptica relacional de segundo nivel e asumindo os obxectivos de proceso, de colaborar no aliñamento dos posicionamentos dos actores minorando a confrontación propia da vida do ente, proceso este no que incide a visión *"municipalista"* [452]coa que conta a actual xerencia en comparación coa anterior (2009 – 2015).

Finalmente, comentar que nunha política de carácter multinivel complexa e cunha evolución marcada pola presenza de elementos de tensión entre os actores dende o ano 2006 froito da modificación substancial das regras institucionais con respecto ó modelo anterior de política, o aspecto de carácter relacional é un risco distintivo que marca a función do *director* á hora da xestión operativa das relacións de segundo nivel a manter entre o equipo directivo do Consorcio (xerencia e direccións operativas dos servizos) e os Concellos adheridos (Alcaldías e Concellerías de Benestar municipais). Esta función relacional é central á hora encamiñar os posibles conflitos entre os actores para a súa resolución nos espazos de participación existentes, de tal xeito que estes actores non consideren a mobilización de recursos alleos á institución e, polo tanto, que non cuestionen a propia lexitimidade da mesma.

Como se pode comprobar, a presenza de tensións entre actores relevantes sobre o Consorcio é un elemento que marca a vida do ente, podendo afirmar que as figuras do *promotor* e do *director* non acadaron o consenso entre os actores da *policy network* sobre propia institución ata o ano 2016, e sendo preciso incidir en que é unha *advocacy coalition* dentro da cal non figura nin a Presidencia nin a Xerencia do Consorcio a que mobiliza recursos que bloquean a decisión da disolución do ente no período 2010 - 2015.

Finalmente, achégase cadro cos aspectos máis salientables sobre o posicionamento do actor.

Táboa 38: O posicionamento do CGSIB. Obxectivos e valores.

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
VII lexislatura (2005-2009)	Director	Artellar o troco das regras institucionais nas políticas sociais. Eliminar o clientelismo no financiamento	Desenvolverse como ente de colaboración entre Xunta e Concellos dende a óptica multinivel.	Expansión da oferta. Desenvolvemento de novos servizos. Titularidade pública. Planificación.	Centralidade como ente principal da política social. Lexitimidade. Fortalecemento institucional. Estabilidade institucional.	Facer País. Innovar na prestación de servizos sociais. Igualdade no acceso ós servizos. Creación de

[452] Declaracións de Alfredo García, Presidente da FEGAMP 2015 – Actualidade, en entrevista concedida para a investigación.

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
				Coordinación. Estabilidade Igualación dos usuarios.	Incremento do financiamento. Visibilidade.	redes. Axilidade e eficiencia.
VIII lexislatura (2009-2012)		Reformulación xeral do marco institucional.	Disolución do ente. Traspaso dos servizos á AGSS. Incrementar o peso dos concellos no financiamento. Control e unidade interna no ente.	Disolución e traspaso. Conxelación da expansión dos diferentes programas. Titularidade mixta. Redución de gasto autonómico	Desaparición informativa do ente. Focalización da visibilización nos servizos dende unha óptica de política autonómica. Solucionar o debate xurídico sobre o traspaso e sobre as liquidacións.	Austeridade Control interno. Revisión dos programas previos. Liderado autonómico. Eliminación dos cleavages identitarios.
IX lexislatura (2012 – 2015)			Traspaso dos servizos á AGSS. Incrementar o peso dos concellos no financiamento.	Disolución e traspaso. Retomar certa evolución positiva da oferta. Titularidade mixta. Control do gasto autonómico		Austeridade Xestión. Liderado autonómico.
2015 - 2017		Consolidación das regras institucionais da VII lexislatura con liderado autonómico.	Sinatura de convenio coa FEGAMP. Clarificación do financiamento.	Estabilidade Liderado autonómico Evolución incremental da oferta.	Supervivencia. Estabilidade. Integración nas políticas de persoal da Xunta. Visibilización selectiva do ente.	Xestión. Liderado autonómico. Consenso cos actores.

Fonte: Elaboración propia a partir das entrevistas.

Como se pode observar no cadro resumo dos principais obxectivos e valores do Consorcio como actor, estes evolucionan no período analizado a pesar de que a posición do Consorcio segue a ser a de *director*.

Na VII lexislatura, tanto os obxectivos como os valores de referencia van na liña dos expostos no apartado relativo á Vicepresidencia, se ben o Consorcio é o ente que operativizará os trocos nas regras institucionais xa comentados, polo que será o encargado de desenvolver os novos servizos e de dotar ós Concellos da estabilidade nos servizos da que carecían no anterior modelo de política, así como de eliminar a través do axeitado funcionamento dos espazos de participación os elementos relacionados co clientelismo detectados no anterior sistema de relación entre Concellos e Xunta de Galicia. Neste sentido, e como obxectivos específicos, é preciso salientar que o Consorcio procura atopar o seu propio lugar e a centralidade institucional na nova política social, traballando por fortalecer a súa lexitimidade dende a óptica da servución a través dos incrementos orzamentarios, do número de concellos adheridos, da súa propia visibilidade, e da amplitude dos servizos consorciados.

Con respecto ós valores, é preciso ter en conta que o Consorcio é un ente creado no 2006 que nun período de pouco máis de 3 anos supera o milleiro de traballadores, de tal xeito que o ente non só personifica a expansión das políticas sociais, senón que é creado cunha cultura organizativa de axilidade, eficiencia e de innovación na prestación dos servizos. Así, pódese indicar que a selección de persoal supuxo a captación de profesionais de elevada formación e xuventude que se integraron en equipos con obxectivos definidos, creando unha cultura organizativa que inflúe positivamente no rendemento da institución.

Na VIII lexislatura, a actividade do Consorcio vese afectada pola decisión da disolución, de tal xeito que se ben como actor mantén a posición de *director*, esta non ten como obxectivos a expansión ou a estabilidade, senón ó inicio dun camiño que levará á extinción do mesmo, polo que o seu obxectivo de contido será o da reforma das regras institucionais mediante un proceso de disolución, traspaso dos servizos á Axencia e control interno do ente por parte da nova dirección aterrada no 2009. Así, a disolución é o traspaso son os principais obxectivos globais, pero a operatividade diaria de mantemento dos servizos realízase atendendo a unha *conxelación* orzamentaria que leva a rachar coa expansión previa, en tanto que se inicia un camiño de externalización da xestión de servizos relacionados coa educación infantil e cos centros de día.

Con respecto ós obxectivos específicos, estes supoñen que o Consorcio como actor se insire na actividade da Xunta de Galicia e da Consellería de Traballo, pasando a unha situación non protagonista, desaparecendo como ente visible e identificable en termos de imaxe pública, e desaparecendo tamén no relativo ás diferentes polémicas públicas. Neste sentido, a actuación do Consorcio perde perfil público como actor e céntrase na xestión interna relacionada coas liquidacións das achegas e co proceso de disolución, se ben entre os anos 2009 – 2010 a inercia da expansión propia da VII lexislatura comporta que continúe a apertura de novos servizos, feitos estes que se insiren na axenda pública da Consellería de Traballo e Benestar e da Presidencia da Xunta de Galicia.

Os valores de referencia neste período son a austeridade como *leitmotiv* global da actuación da Xunta de Galicia. Ademais, prodúcese unha revisión dos programas máis salientables do Consorcio como é o das Galescolas, ó que se lle retira a súa parte relacionada

coa normalización lingüística e se modifica a súa imaxe pública, revisión esta que tamén afecta ós Centros Quérote ou ás Oficinas Comarcais de I+B, e que é levada a cabo dende unha óptica de rebaixar o perfil público dos servizos, facendo fincapé no liderado da Xunta.

En termos xerais, a definición de obxectivos e valores é trasladable á IX lexislatura, se ben débese ter en conta que dende un punto de vista operativo o Consorcio pasa a ser unha ferramenta *útil* para a política autonómica, o cal non supón o troco da disolución e do traspaso dos centros á Axencia, aínda que operativamente gaña peso a estratexia de mellora do financiamento do ente mediante as liquidacións das achegas municipais, chegando a certa evolución positiva da oferta de servizos como obxectivo global.

No período 2015 – actualidade, e despois da sinatura no 2016 do Acordo entre a Consellería de Política Social e a FEGAMP polo que se abre a porta á estabilidade do Consorcio, este asume a consolidación das regras institucionais da VII lexislatura como obxectivo de contido, se ben dende unha posición subordinada ó liderado autonómico. Esta consolidación será levada a cabo mediante o acordo coa FEGAMP que clarifica o financiamento e que procura o acordo dos diferentes actores do *policy network* sobre a estabilidade do Consorcio, elemento este que supón o obxectivo de proceso desta fase.

Así, o Consorcio entra nun período no que como obxectivos globais procura a estabilidade dende a posición subordinada á Xunta de Galicia, para responder incrementalmente ás diferentes solicitudes de expansión da oferta realizadas dende os Concellos; en tanto que como obxectivos específicos tenta garantir a súa supervivencia integrándose nas políticas de persoal da Xunta de Galicia[453], e iniciando unha visibilización selectiva das súas actividades, pero sempre atendendo a uns valores centrados no liderado autonómico e, neste último período, na procura do consenso cos Concellos a través da FEGAMP.

A evolución dos obxectivos e valores do Consorcio como actor debe entenderse no contexto da perda da figura do *promotor* no intre previo á súa consolidación como institución, pasando a atoparse presidido polo *opositor* e cun equipo xerencial nomeado co obxectivo de disolvelo. Esta situación dura dende o ano 2009 ó 2015, se ben non obsta para que os Gobernos autonómicos da VIII e IX lexislaturas sexan conscientes do seu rendemento institucional e o integren *de facto* como un elemento central da política social autonómica unha vez que se observa garantida a centralidade da Consellería de Traballo e Benestar (ou da de Política Social con posterioridade ó 2015) como institución e do Partido Popular como actor político.

Deste xeito, o Consorcio como actor estabilízase mediante o Acordo entre a Consellería de Política Social e a FEGAMP do 2016 unha vez que os actores políticos cuxa centralidade é posta en cuestión na VII lexislatura consideran estabilizada a política social como area estratéxica, observan que son quen de liderar as novas regras institucionais artelladas en torno ó Consorcio, e non ven en perigo o seu rol central dentro do sistema de partidos.

[453] Nos anos 2016 – 2017 realízase a integración do persoal do Consorcio no V Convenio Laboral da Xunta de Galicia.

6.4.1.1.5 A Federación Galega de Municipios e Provincias.

A análise da lexislación sobre servizos sociais realizada amosa un panorama competencial de carácter multinivel no que tanto a Xunta de Galicia como os Entes locais contan con competencias sobre a materia, se ben as autonómicas se centran na planificación e financiamento, e as locais na prestación de servizos relacionados, para o caso actual, coas Escolas infantís e cos servizos de proximidade de atención ás persoas maiores.

Esta distribución competencial comporta que, no marco da autonomía local, sexan os Concellos os que determinen a dirección e a intensidade das políticas públicas a implementar en cada localidade e, polo tanto, ábrese a posibilidade da *fragmentación* como concepto que caracteriza o escenario das políticas locais de benestar analizadas dende o punto de vista autonómico e intra-autonómico. É dicir, o feito que determina a intensidade da cobertura do ensino infantil 0-3 anos a nivel municipal non está relacionado coa lexislación sobre uns determinados niveis de cobertura, senón cun escenario semellante ó *garbage can* no que deben confluír problemas, solucións, oportunidades e actores, e que vén marcado polo *raquitismo orzamentario* das facendas locais mencionado pola FEGAMP con especial incidencia nos concellos de limitado tamaño.

Estes elementos son centrais para entender a realidade da cobertura dos servizos xa que, dunha banda, dependen dos procesos de planificación de servizos a nivel municipal e, por outra banda, dependen dos recursos cos que conten os propios Entes locais. Así, nunha situación na que maioritariamente os Concellos galegos non contan con suficiencia financeira, esta ausencia de recursos provoca a inexistencia de procesos de planificación de servizos e, polo tanto, a presenza de *infradotación* centros e prazas a nivel autonómico, se ben a nivel local obsérvanse Concellos con presenza de servizos e Concellos con ausencia dos mesmos.

A insuficiencia de centros e prazas (recoñecida nas lexislacións sectoriais analizadas e aprobadas de xeito previo á VII lexislatura) derivada da insuficiencia financeira municipal, é atendida dende a Xunta de Galicia mediante a convocatoria anual de liñas de subvencións para a construción e xestión de centros por parte dos Concellos.

A FEGAMP, como órgano que agrupa ós Entes locais galegos, traballou dende finais dos 90 en materia de análise da viabilidade dos servizos sociais de competencia local, e introduce nos anos 2005 - 2006 a necesidade de proceder a unha evolución no modelo de financiamento dos centros da rede primaria de servizos sociais. Este elemento será central na sinatura do Pacto Local a principios do 2006, realizada entre Emilio Pérez Touriño como Presidente de Xunta, e Xosé Crespo como Presidente da FEGAMP e Alcalde de Lalín polo Partido Popular, que contempla a creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.

Así, a FEGAMP constitúese nun actor central na política multinivel ó representar ós Concellos nas negociacións para o deseño e creación do Consorcio, centralidade esta plasmada na sinatura do Protocolo para a creación do Consorcio realizada en abril do 2006 entre a propia FEGAMP e a Vicepresidencia xa comentada con anterioridade.

A FEGAMP comparte coa Vicepresidencia a necesidade de avanzar dende un modelo de financiamento de servizos sociais locais centrado nas convocatorias de subvencións mediante o cal non é posible planificar, a un novo modelo no que se garanta a suficiencia financeira dos

servizos mediante un impulso orzamentario da Xunta de Galicia, sen que este feito non comporte unha limitación na autonomía local. Este novo modelo debería dar resposta ás demandas sociais de maiores servizos que, ata o intre, non podían ser atendidas polos Concellos por carencia de recursos, minorando de xeito significativo o alcance do sistema das subvencións que son concedidas de xeito discrecional xa que, segundo os actores entrevistados:

> … unha das eivas que hai é que o conselleiro se quere dáche e se quere non che dá, e iso é unha cacicada que levamos vivindo toda a democracia, onde o conselleiro de turno dálle a quen lle dá a gana cun criterio totalmente subxectivo e se lle cae ben ou lle convén politicamente dálle, e se non lle convén non lle dá[454].

A FEGAMP e a Vicepresidencia conflúen na idea de avanzar nas regras institucionais da política pública, e no seu elemento substantivo ó ser preciso unha práctica de carácter expansivo, aínda que a entidade municipalista sostén como elementos centrais a autonomía local e a presenza dos Concellos na toma de decisións consorciada, de tal xeito que a visibilidade do Consorcio no territorio sexa representada pola figura do Alcalde.

O posicionamento da FEGAMP na VII lexislatura vén marcado por unha definición do problema que vai alén da *infradotación* de centros ou prazas, para pasar a unha óptica integral de *infradotación de recursos por parte dos Entes locais* para planificar, construír e xestionar os centros de servizos sociais. Este problema non se resolve mediante as convocatorias de financiamento anuais (hipótese de intervención do modelo previo ó 2005), senón mediante unha hipótese de intervención que asuma, dende o respecto á autonomía local e á posición de visibilidade dos gobernos locais e da propia FEGAMP, a necesidade dun ente que artelle o proceso de servución e que palíe a carencia de recursos financeiros, técnicos e administrativos que limitan a acción municipal para dar resposta ás necesidades da cidadanía.

Así, con respecto ós obxectivos da FEGAMP, esta comparte con Vicepresidencia os obxectivos de contido do novo modelo da política (preténdese apoiar unha visión expansiva da política social que non esgote financeiramente ós Entes locais, que sexa liderada pola Xunta, e que respecte a autonomía e visibilidades locais), os obxectivos de proceso (deféndese un modelo de toma de decisións diferente ó do modelo anterior centrado nas convocatorias de subvencións anuais onde os Entes locais mantiñan unha posición de asimetría e dependencia), os obxectivos globais (preténdese introducir melloras no financiamento dos servizos sociais locais e na súa planificación para responder ás demandas da cidadanía), en tanto que con respecto ós obxectivos específicos existen matices, xa que a FEGAMP pretende salvagardar a autonomía local e a visibilidade dos Alcaldes no seu territorio como cabezas da expansión dos servizos, elemento este que pode bater coas prioridades marcadas polos actores políticos autonómicos nos que se atopan integrados, polo que é preciso chegar a equilibrios en termos multinivel ó incrementar a visión local nas axendas políticas dos actores a nivel autonómico.

É preciso indicar que o *rol* da FEGAMP neste primeiro período é o de *mediador*, aínda que forme parte da *advocacy coalition* dende un primeiro intre, xa que persegue obxectivos de proceso relacionados co troco das regras institucionais da política para que os sistemas de financiamento dos servizos sociais teñan en conta as posturas dos Entes locais representados

[454] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP entre o 2003 – 2007, en entrevista concedida no marco da investigación.

pola propia FEGAMP, en tanto que ten unha postura definida con respecto ós obxectivos de contido, relacionados estes coa vocación expansiva da política e matizando outro tipo de elementos como, por exemplo, a necesidade dunha planificación autonómica. Neste sentido, a FEGAMP defende posturas relacionadas coa creación e asentamento dun novo modelo de relación entre Xunta e Concellos para o sostemento dos servizos sociais[455], o que determina o seu interese por ser un elemento central para a negociación e o acordo entre os actores xa que, en virtude deste acordo, a solución consorcial acadará estabilidade e o financiamento dos servizos sociais a nivel local deixará de ser un problema para os municipios.

Ademais, a FEGAMP inclúe no seu seo á totalidade dos municipios de Galicia, polo que é un organismo especialmente acaído para que se dean debates e negociacións entre os actores políticos. Así, no período 2003 – 2007, o Presidente da FEGAMP era o Alcalde de Lalín polo Partido Popular, Xosé Crespo, figura ideal para soster un proceso negociatorio entre os actores políticos a nivel municipal e nivel autonómico, así como para incorporar ó Partido Popular autonómico á *advocacy coalition*, de tal xeito que o Consorcio fora elevada como hipótese de intervención válida e recoñecida por tódolos actores.

A FEGAMP colabora activamente na posta en marcha do Consorcio no ano 2006, como se pode observar no xa mencionado acto público de sinatura do protocolo de colaboración entre Vicepresidencia e a propia FEGAMP para a creación do Consorcio de abril do 2006 ó que acudiron máis de 200 alcaldes[456], sendo un elemento central á hora de facilitar a adhesión de novos concellos ó longo da lexislatura.

Con todo, esta relación entre a Vicepresidencia e Xosé Crespo como Presidente da FEGAMP matízase ó aproximarse o escenario electoral correspondente ás eleccións locais de maio do 2007, así como consecuencia da xestión da vaga de lumes que asolou Galicia no verán do 2006 e que provocou numerosos incidentes e declaracións cruzadas entre os Concellos e a Xunta de Galicia[457]. Estes feitos comportan que as políticas de cooperación entre Xunta e FEGAMP pasen, segundo declaracións de Crespo *de "una luna de miel, primero, y una luna de hiel a continuación". En los primeros meses, todo fueron acuerdos, promesas, "besos y abrazos" entre la Fegamp y la "práctica totalidad de las consellerías"*.

[455] Neste sentido, é descriptiva a opinión de Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP 2003 – 2007, sobre o sistema de financiamento de servizos locais via subvencións da Xunta: "*A min dádesme unha subvención e contrato* (ó persoal) *con subvención ó 100%. Ah, ós tres anos o persoal quédame fixo na plantilla, e cando á Xunta lle apretan as caravillas, agora vouche dar o 100%, agora o 60% e agora nada, e eu paso a pagar unha cousa comarcal ou que non tería posto porque non tiña recursos, que foi unha competencia que me deu a Xunta envelenada, e que logo me puteou"*. Opinión recollida da entrevista realizada no marco da investigación.

[456] Véxase nova cuxo titular é "*Quintana reúne a máis de 200 alcaldes en la firma del protocolo"* en La Voz de Galicia (http://www.lavozdegalicia.es/hemeroteca/2006/04/24/4716358.shtml), "*130 millóns para mellorar a rede de centros sociais"*en Galicia Hoxe (http://www.galiciahoxe.com/vivir-hoxe-galicia/gh/130-millons-mellorar-rede-centros-sociais/idEdicion-2006-04-24/idNoticia-33767/), ou *"Corresponsablidade da Xunta e a FEGAMP en materia social"* en Galicia Hoxe (http://www.galiciahoxe.com/vivir-hoxe-galicia/gh/corresponsabilidade-da-xunta-fegamp-materia-social/idEdicion-2006-04-25/idNoticia-33888/)) consultados en maio-xuño do 2017.

[457] Véxase, como exemplo, nova cuxo titular é "*Jorquera se refiere al presidente de la FEGAMP Xosé Crespo, como hooligan y mamporrero"* en El Correo Gallego (http://www.elcorreogallego.es/inicio/ultima-hora/galicia/ecg/jorquera-refiere-presidente-fegamp-xose-crespo-hoolingan-mamporrero/idEdicion-2006-08-28/idNoticia-78234/) relacionada coa xestión dos lumes forestais que ten relación coa nova cuxo titular é "*A FEGAMP non quere intromisións no proceso de selección das brigadas contraincendios"* en Vieiros (http://www.vieiros.com/nova/50813/a-fegamp-non-quere-intromisions-no-proceso-de-seleccion-das-brigadas-contraincendios) ou "*FEGAMP e Medio Rural achegan posicións contra o lume mentres alcaldes populares boicotean a comisión parlamentaria"* no propio Vieiros (http://www.vieiros.com/nova/52976/fegamp-e-medio-rural-achegan-posicions-contra-o-lume-mentres-alcaldes-populares-boicotean-a-comision-parlamentaria)) consultados en maio-xuño do 2017..

Pero a partir de "septiembre, octubre o noviembre de 2006", "en el momento en que el Gobierno gallego "tenía que empezar a dar trigo", sólo hubo "ninguneo"[458]. De feito, neste contexto a FEGAMP defende os dereitos dos Concellos á xestión propia e directa dos centros consorciados perante unha suposta *"pomada que les propone el señor Castrillo"*[459] (ós concellos) na que se lles nega o dereito á xestión directa.

Esta evolución da posición da FEGAMP[460] non responde a diverxencias de fondo cos obxectivos anteriormente mencionados, senón á dinámica electoral e á natureza multinivel da política pública que se ve afectada por períodos de competición electoral entre os diferentes actores políticos tanto autonómicos como locais, de tal xeito que a política social é un campo de interacción electoral máis, a pesar dos acordos de base entre a maior parte dos actores á hora da redefinición da política social.

De feito, para o Presidente da FEGAMP no 2003-2007 o Consorcio *"É bo porque democratizou o funcionamento dunha parte dos servizos sociais e, polo tanto, é válido. Pero os vimbios que se utilizaron non son os adecuados"*[461], aínda que se perciben diferenzas ó considerar que era "*un tinglado totalmente desproporcionado ós recursos que había…montaron unha estrutura que non a dá soportado a Xunta"*, ademais de considerar que "*O BNG quixo levalo a un extremo político para o que tivera o copyright deles namais. Craso error"*[462]. Neste sentido, Xosé Crespo sostén que o Consorcio:

> Nace coxo, primeiro, por unha razón política, por pretender que tivera un so pai cando debía ter un pai Bloque, un pai PP e un pai PSOE. Nace cun pai e tiña que ter tres pais. E iso é un problema político grave. Nace coxo por un problema político. E logo nace coxo porque se estirou o pe máis do que daba a manta, e dicía o meu avó que non se pode estirar máis o pe do que dá a manta porque se non bóta-lo pe fora e morres de frío. Entón, se ti tes 10 non podes montar un proxecto que custe 20 porque fai auga por tódolos lados. Que é ideal? Podía ser ideal. Pero tiñamos fol para aguantalo? Non, como se viu despois.[463]

No ano 2007 a Presidencia da FEGAMP pasa a Carlos Fernández[464], Alcalde de Ames polo PSdG-PSOE quen tenta manter un posicionamento da organización como catalizador das demandas dos Concellos con respecto á autonomía local e, ó mesmo tempo, garante dos acordos para a modificación das políticas sociais ós que se chegara no 2006. Con todo, o período comprendido entre 2008 e marzo do 2009 caracterízase polas polémicas xerais con

[458] Declaracións de Xosé Crespo en nova cuxo titular é "*Crespo insiste en el derecho de los municipios a gestionar las galescolas"* en El País (http://elpais.com/diario/2007/10/23/galicia/1193134692_850215.html)) consultados en maio-xuño do 2017.

[459] Véxase http://elpais.com/diario/2007/10/23/galicia/1193134692_850215.html consultada en maio-xuño 2017.

[460] É salientable a aparición de críticas ó Consorcio dende a FEGAMP dende finais do 2006, como xa se comentou con anterioridade na nova titulada "*Quintana rifa coa FEGAMP pola coordinación de alcaldes contra o bipartito"* publicada por Vieiros en http://www.vieiros.com/nova/53188/quintana-rifa-coa-fegamp-pola-coordinacion-de-alcaldes-contra-o-bipartito) consultados en maio-xuño do 2017.

[461] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP 2003 – 2007, en entrevista concecida no marco da investigación.

[462] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP 2003 – 2007, en entrevista concecida no marco da investigación.

[463] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP 2003 – 2007, en entrevista concecida no marco da investigación.

[464] Carlos Fernández Castro é Diplomado en Relacións Laborais pola USC, e foi concelleiro en Santiago de Compostela encargado de Persoal, Reforma Administrativa, Seguridade Cidadá e Tráfico, e Normalización. No 1987 preséntase á alcaldía do Concello de Ames, que acada no 2003 co apoio do BNG, e repetindo no 2007 en solitario.

respecto á acción do Goberno, focalizándose estas no Consorcio dentro da política social que é definida polos actores políticos como unha area estratéxica para as eleccións autonómicas.

Este rol da FEGAMP como *mediador* pódese observar, por exemplo, na polémica xurdida en maio do 2008 cando varios alcaldes do Partido Popular de concellos adheridos ó Consorcio denunciaron *"métodos de Quintana propios de mafia siciliana para que se incorporaran a la red, bajo la amenaza de asfixiarlos economicamente si no lo hacían"*[465]. Perante a afirmación, Quintana considera estas declaracións como "*cualificacións insultantes"*[466] e dá por "*saldados os convenios"*, comprometéndose a:

> …continuar a "relación institucional" cos oito concellos implicados a través de subvencións directas. Aínda que se compromete a "dar instrucións" para que cada municipio reciba para as súas escolas infantís a mesma cantidade que en 2005 -cando PSdeG e BNG accederon á Xunta cun pacto de coalición-, cos respectivos incrementos do IPC, recorda que a concesión de axudas se fai "baseándose nos créditos dispoñibles" e, en consecuencia, matiza que "non pode garantir" cal será a cantidade total que poderá recibir cada concello[467].

Finalmente, e despois da mediación da FEGAMP, a polémica que pode ser considerada un exemplo remata cando as críticas de varios alcaldes

> …se han transformado en "alabanzas y agradecimiento" a la política de Quintana. Los alcaldes de Vilamartín de Valdeorras, O Rosal y Antas de Ulla piden disculpas al vicepresidente y le solicitan que el convenio que firmaron el pasado 29 de abril para integrar sus centros infantiles en la red de galescolas siga vigente. Los ayuntamientos desmienten las acusaciones contra Quintana y aclaran sus intenciones. Alfonso Rueda parafraseó el diálogo de la película El Padrino al asegurar que el vicepresidente hace ofertas que "los alcaldes no pueden rechazar". Lo que ese día el PP interpretó como un chantaje, hoy es un regalo. El alcalde de Antas de Ulla, Javier Varela, explica en su carta a Quintana que lo que quiso decir el número dos del PP gallego con esa frase es que "la oferta que hace Vicepresidencia para un ayuntamiento pequeño y con escasos recursos es absolutamente irresistible".[468]

O rol de *mediador* da FEGAMP continúa coa nova configuración do Goberno da Xunta de Galicia con posterioridade ás eleccións autonómicas do ano 2009 e coa reconfiguración tanto da Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar (cuxas competencias pasan á Consellería de Traballo e Benestar), que provoca unha fonda reconfiguración directiva do Consorcio ó seren substituídos tanto a Xerencia como a Xerencia Adxunta de Galescolas[469].

A nova etapa para o Consorcio leva á Asemblea Xeral do ano 2010 na que se toma a decisión de proceder á disolución do ente e á súa integración na Axencia Galega de Servizos

[465] Véxase nova titulada "*La FEGAMP sale en defensa de los expulsados del Consorcio"* en El País (http://elpais.com/diario/2008/05/10/galicia/1210414695_850215.html)) consultados en maio-xuño do 2017.

[466] Véxase en http://www.galiciahoxe.com/vivir-hoxe-aulas/gh/rebordou-vaso/idNoticia-297710 consultada en maio - xuño 2017.

[467] Véxase nova titulada "*Rebordou o vaso"* en Galicia Hoxe (http://www.galiciahoxe.com/vivir-hoxe-aulas/gh/rebordou-vaso/idNoticia-297710/)) consultados en maio-xuño do 2017.

[468] Véxase nova titulada "*Tres ayuntamientos expulsados del Consorcio piden disculpas a Quintana"*en El País (http://elpais.com/diario/2008/05/11/galicia/1210501097_850215.html)) consultados en maio-xuño do 2017.

[469] O primeiro xerente do CGSIB, Lois Pérez Castrillo, é substituído por Roberto Rodríguez Martínez, e a xerente adxunta de Galescolas, Pilar Candocia, é substituída por Carmen García Campelo. Roberto Rodríguez é licenciado en Dereito e, no ano 2009, non se atopaba afiliado a ningún partido político, polo que a súa incorporación á xerencia é vencellada co seu perfil técnico (véxase, por exemplo, http://www.farodevigo.es/galicia/2009/06/06/consorcio-benestar-cesa-perez-castrillo/335141.html) . Carmen García Campelo conta con experiencia en altos cargos da administración ó ser Directora Xeral de Promoción Cultural nos últimos gobernos de Manuel Fraga.) consultado en maio-xuño do 2017.

Sociais. Esta decisión vén precedida, ó longo dos últimos meses do 2009 e primeiros do 2010, da iniciativa tomada dende o novo equipo de asumir unha serie de modificacións parciais na liña do ente que van dende o troco na denominación das Galescolas – Rede Galega de Escolas Infantís (pasan a se denominar A Galiña Azul – Rede de Escolas Infantís de Galicia), pasando polo inicio da utilización da externalización da xestión de diferentes Centros de Día, ata chegar á decisión final de disolución xa mencionada.

Neste proceso, a FEGAMP (presidida por Carlos Fernández, integrante do PSdG-PSOE, e coa vicepresidencia ocupada por Francisco García, integrante do BNG), amosa un serio desacordo co proceso de externalización iniciado polo Consorcio, se ben este desacordo é matizable en intensidade atendendo ás reaccións da vicepresidencia[470] ou da presidencia[471] da Federación. Estas mesmas matizacións se producen con respecto á disolución do Consorcio decidida dende a Consellería de Benestar e trasladadas á Asemblea de Xullo do 2010, de tal xeito que en palabras de Francisco García, vicepresidente da FEGAMP, a Axencia e o Consorcio son:

> …órganos de natureza moi distinta; se no Consorcio primaba a cooperación interadministrativa, cunha representación bilateral estabelecida concello-Xunta na que o alcalde era o representante máximo do Consorcio en cada municipio; a Axencia pasa a ser un órgano dependente da propia Xunta de Galiza que reduce a participación municipal… Ademais, modifícase de forma substancial a participación municipal no financiamento, de forma que dificulta as facendas locais nun momento de crise[472].

Con todo, e seguindo o rol de *mediador* que se lle vén atribuíndo á FEGAMP, esta participa ó longo do ano 2010 e seguintes no deseño dos estatutos da Axencia onde ten un rol salientable[473] xa baixo a presidencia de José Manuel Rey, se ben neste proceso de creación da Axencia que leva ata o ano 2014 e 2015 se producen viraxes que, por unha banda, demoran a posta en funcionamento do novo ente debido ás discrepancias municipais sobre as liquidacións das achegas ó Consorcio e, por outra banda, potencian o rol mediador da FEGAMP ata que no 2016 o Conselleiro de Política Social (José Manuel Rey, anterior presidente da FEGAMP no período 2011 - 2015) chega a un acordo coa propia FEGAMP para dotar de *estabilidade* ó Consorcio mediante a sinatura do novo acordo para a determinación das achegas municipais.

Así, o posicionamento da FEGAMP no proceso de deseño, creación e evolución do Consorcio mantén unha liña básica que é a defensa dos intereses dos municipios (facendo especial énfase nos de menor tamaño) e da súa sustentabilidade á hora de ofrecer servizos de benestar de xeito estable e planificado no tempo. Esta defensa comporta discrepancias co

[470] Reaccións de Francisco García nas que cualifica o proceso de externalización como de "privatización" ou de que "A fórmula que propoñen fomenta a precarización e a diminución da calidade dos servizos sociais, baixo a premisa do aforro" como se pode observar nas novas publicadas en http://arquivo.bng-galiza.org/opencms/opencms/BNG/global/contidos/novas/novas/nova_1264.html?uri=/BNG/global/seccions/novas/index.html ou http://www.galiciahoxe.com/vivir-hoxe-galicia/gh/bng-denuncia-bloqueo-14-centros-dia/idEdicion-2009-12-22/idNoticia-499372/) consultados en maio-xuño do 2017..

[471] Carlos Fernández solicita en diferentes ocasións á nova Consellería teña "coherencia" e "continuidade institucional do xa acordado" e criticou que o cambio de goberno autonómico "supoña dar marcha atrás" a acordos acadados", como se pode comprobar en http://www.psdeg-psoe.org/pda/noticia.php?id=5183) consultados en maio-xuño do 2017.

[472] Véxanse declaracións de Francisco García en nova aparecida na web do BNG titulada "O BNG vota en contra da disolución do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar", como se pode comprobar en http://arquivo.bng-galiza.org/opencms/opencms/BNG/global/contidos/novas/novas/nova_1546.html?uri=/BNG/global/seccions/novas/index.html) consultados en maio-xuño do 2017.

[473] Tal e como se pode observar na nova oficial http://www.xunta.gal/hemeroteca/-/nova/005225/asamblea-consorcio-galego-servizos-igualdade-benestar-aproba-sua-integracion) consultado en maio-xuño do 2017.

Goberno da Xunta de Galicia ó pretender este dende o ano 2010 ó 2015 establecer criterios para a liquidación das achegas municipais ó Consorcio encarados ó traspaso dos convenios á Axencia e á renegociación dos montos dos mesmos, tal e como se pode observar no Art. 86 da Lei 12/2014 de Medidas Fiscais e Administrativas[474], de tal xeito que dende a FEGAMP, a pesar do aliñamento político da súa presidencia coa da maioría parlamentaria entre os anos 2011 e 2015, non se *facilita* este traspaso, non se observa un apoio claro á figura da Axencia como substituta do Consorcio, e incluso se pode indicar a cualificación deste proceso como "*ocorrencia"* [475] por parte de representantes da propia FEGAMP a partir do 2015.

O posicionamento da FEGAMP dende este ano 2015 evoluciona cara a obtención dun acordo coa Consellería de Política Social, dirixida polo anterior Presidente da propia FEGAMP José Manuel Rey Varela, elemento este que facilita as negociacións e a obtención do acordo marco asinado en maio do 2016 que "*é un bo convenio para os concellos* (…) *o PSOE non discute o modelo, o BNG non discute o modelo e o PP non discute o modelo* (…)*... non houbo nin gañadores nin perdedores, senón un acordo entre persoas despois de moito debater e estudar os problemas"*.[476]

Así, a FEGAMP é un actor clave de cara ó sostemento dunhas novas regras institucionais para a política de servizos de benestar locais nacidas co Consorcio, actuando como *mediador* entre os restantes actores da política, pero conservando a súa capacidade de mobilización de recursos para o mantemento substancial destas novas regras xeradas no 2006 que achegan estabilidade ós servizos, sustentabilidade financeira ós municipios e minoran a *asimetría* no proceso de deseño e implementación dos mesmos con respecto ó anterior modelo centrado nas convocatorias anuais de subvencións, que chegan a ser cualificadas de "*graciales, envelenadas e emputecidas para os Concellos"* ou de sistema "*clientelar"* [477] por membros da propia FEGAMP.

Finalmente, achégase cadro cos aspectos máis salientables sobre o posicionamento do actor.

Táboa 39: O posicionamento da FEGAMP. Obxectivos e valores.

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
VII lexislatura (2005-2009)	Mediador	Creación dunhas novas regras institucionais. Eliminación do clientelismo e	Creación dun ente de colaboración entre Xunta e Concellos con filosofía multinivel.	Estabilidade. Incremento do financiamento autonómico.	Centralidade municipal. Mellora da capacidade financeira de cada concello.	Autonomía local. Alcalde como representante do Concello.

[474] Diario Oficial de Galicia nº 249 da martes 30 de decembro do 2014. Véxase on line na web da FEGAMP en http://www.fegamp.gal/sites/default/files/artigos/descargas/leidemedidasfiscaiseadministrativas.pdf) consultado en maio-xuño do 2017.
[475] Declaracións de Alfredo García, Presidente da FEGAMP 2015 – Actualidade, en entrevista concedida para a investigación.
[476] Declaracións de Alfredo García, Presidente da FEGAMP 2015 – Actualidade, en entrevista concedida para a investigación.
[477] Declaracións de Alfredo García, Presidente da FEGAMP 2015 – Actualidade, e de Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP 2003 – 2007, en entrevistas concedidas para a investigación.

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
VIII lexislatura (2009-2012)		asimetría no financiamento dos servizos sociais. Co-financiamento estable da C.A.	Participación municipal.	Igualación dos usuarios. Mellora da coordinación.	Interlocución directa. Incidencia na xestión dos servizos. Posibilidade de xestión directa dos equipamentos. Blame avoidance.	Equilibrio financeiro local. Calidade na gobernanza. Pragmatismo.
IX lexislatura (2012 – 2015)						
2015 - 2017						

Fonte: Elaboración propia a partir das entrevistas.

Como se pode observar, o rol da FEGAMP de *mediador* nunha política multinivel comporta unha especial responsabilidade nas relacións establecidas tanto entre a Vicepresidencia e os Concellos (dos cales é representante), pero á súa vez tamén comporta unha especial responsabilidade nas relacións entre Vicepresidencia e os diferentes actores políticos que actúan no seu seo e que determinan os posicionamentos da propia FEGAMP dificultando ou facilitando estas relacións coa Vicepresidencia ou coa Consellería con competencias nas políticas sociais. É dicir, o rol da FEGAMP é clave na política pública e nas regras institucionais xurdidas na VII lexislatura, de tal xeito que a modificación do comportamento da FEGAMP incide directamente na perda dun recurso fundamental para aqueles actores que apoien directamente como *aliados* estas novas regras.

Ademais, a FEGAMP como actor actúa a xeito de *barreira* para a tese da nacionalización en clave de apoio á tese do localismo e á emerxencia dos asuntos municipais na axenda política local e autonómica (Brugué e Gomà, 1998), co que isto comporta en termos de tensións xeradas no interior dos actores políticos que ven como se dificultan as transmisións *xerárquicas* de indicacións de carácter *top-down* e, polo tanto, como se incrementa a complexidade nunha política de carácter multinivel, sobre todo nos intres nos que desaparece a figura do *promotor* inicial da política pública e esta é substituída por un dos actores *opositores* á mesma na súa dirección autonómica.

Con respecto ós obxectivos de contido, a FEGAMP pretende a creación dunhas novas regras institucionais para as políticas sociais que eliminen a relación asimétrica que manteñen o Goberno autonómico e os Entes locais no co-financiamento dos servizos, relación esta que foi cualificada de *clientelar, gracial, envelenada, emputecida, partidista, amiguista,* ou *absurda.*[478] Mediante a nova relación entre Xunta de Galicia e os Entes locais, a FEGAMP procura un financiamento estable para os servizos municipais que favoreza a planificación a medio prazo para dar resposta ás demandas sociais eliminando a asimetría do modelo previo.

[478] Declaracións feitas por varias das persoas entrevistadas ó longo da investigación.

Estes obxectivos de contido lévanse a cabo mediante a creación do Consorcio como obxectivo de proceso no que participen en termos de igualdade a Xunta de Galicia e os Entes locais, e no que se garanta o principio de autonomía local e o artellamento expansivo da política a través da súa arquitectura institucional na que se insiren espazos de participación a nivel central e a nivel da xestión dos diferentes servizos nos municipios. Neste sentido, unha boa mostra da situación de *non retorno* con respecto á participación municipal e da FEGAMP na definición das políticas sociais en termos multinivel é a énfase que se fai na presenza municipal no Consello Reitor da Axencia Galega de Servizos Sociais cando esta era concibida como substituta do Consorcio, así como da presenza da propia FEGAMP no deseño dos seus estatutos.

O Consorcio artellaría ó longo da VII lexislatura os obxectivos globais da FEGAMP relacionados coa estabilidade do financiamento da Xunta que dá lugar á óptica expansiva da política, coa mellora da coordinación dos servizos municipais, e da igualación dos servizos recibidos polos usuarios de xeito independente á súa localización dando así lugar ó concepto de rede. Este posicionamento matízase na VIII lexislatura onde a FEGAMP participa no deseño da Axencia Galega de Servizos Sociais, se ben continúa apoiando o mantemento do funcionamento do Consorcio a través do apoio ós Concellos no debate xurdido sobre as liquidacións das achegas, de tal xeito que a FEGAMP sostén *de facto* unha postura proclive ó cumprimento dos Convenios asinados e, polo tanto, do Consorcio como ente central na política.

A FEGAMP mantén ó longo de todo o período analizado como obxectivos específicos a defensa da centralidade dos Entes locais na política social a través da garantía da autonomía local e a través da garantía da existencia de espazos de participación municipais na política. Neste sentido, salienta tamén a propia defensa do espazo da FEGAMP na política e, polo tanto, da súa lexitimidade como actor representante dos dereitos dos municipios sobre todo no relativo ó financiamento ou á posibilidade de incidir na xestión dos servizos evitando así o *blame avoidance* e garantindo a prestación de servizos á cidadanía nos territorios.

Como valores salientables, a FEGAMP defende a autonomía local e o municipalismo, se ben dende ópticas diferentes á do resto dos actores, variando este enfoque en función da súa presidencia. Neste sentido, ó longo do período de Crespo (2003-2007) o municipalismo enténdese como a clarificación competencial e o incremento da participación da Xunta nos servizos sociais na liña da posterior atribución á Xunta das competencias relacionadas coas políticas sociais presente na 27/2013. Esta óptica é substancialmente diferente á de períodos como o de Alfredo García (2015-Actualidade), onde a defensa da autonomía local se entende dende a colaboración inter-institucional e, polo tanto, dende unha perspectiva de carácter multinivel. Con todo, como se pode comprobar, en ámbolos períodos se pode observar unha FEGAMP proclive ás novas regras institucionais das políticas sociais da VII lexislatura, apoiando a existencia do Consorcio como ente central da política, e mediando entre a Xunta de Galicia, Concellos e actores políticos para o mantemento dunhas condicións para os servizos que os fagan estables e financeiramente sostibles dende a óptica municipal.

6.4.1.2 Os actores políticos

A continuación procederase á análise dos diferentes actores de carácter político atendendo á súa realidade de carácter autonómico ou local.

6.4.1.2.1 O Partido Popular de Galicia (autonómico).

Nas eleccións celebradas en xuño do 2005 o Partido Popular de Galicia perde a maioría absoluta no Parlamento e, a raíz do acordo asinado polo PSdG-PSOE e o BNG, perde o Goberno da Xunta de Galicia que mantivera ininterrompidamente ó longo da III, IV, V e VI lexislaturas.

A perda do Goberno da Xunta e a saída de Manuel Fraga como Presidente do Partido Popular abren a posibilidade de que Alberto Núñez Feijóo[479] sexa escollido Presidente do PP en xaneiro do 2006, exercendo dende o inicio da lexislatura como voceiro da oposición no Parlamento, e apoiándose en Alfonso Rueda[480] como Secretario Xeral do Partido. Neste sentido, o XIII Congreso do PP, no que produce a renovación dos órganos directivos, dá pé ó inicio efectivo da tarefa de oposición ó Goberno da Xunta de Galicia. A pesar desta situación política relativa ó Partido en relación coa Xunta de Galicia, a raíz das eleccións municipais do 2003 o Partido Popular contaba cun total de 2.042[481] concelleiros dos 3.873 totais en Galicia, o que supón máis do 52%, superando en 1.115 ó PSdG-PSOE como segunda forza, e obtendo un total de 217 alcaldías (o 68,89% do total), o que representa unha sólida posición como o actor central do sistema galego de partidos.

A data de xaneiro do 2006 é salientable xa que, con carácter previo, o Partido Popular estaba inmerso no proceso de renovación polo que, a pesar da súa importante capacidade de penetración na sociedade e da súa posición no sistema de partidos, non é ata o 2006 cando inicia o seu *rol* de *opositor* á nova política de servizos sociais de carácter multinivel deseñada pola Vicepresidencia e pola FEGAMP.

479 Alberto Núñez Feijóo é Licenciado en Dereito pola Universidade de Santiago de Compostela e é funcionario da Xunta dende 1985 como membro do corpo superior da Administración xeral. En xullo de 1991 foi nomeado secretario xeral técnico da Consellería de Agricultura, Gandería e Montes e accedeu, tres meses máis tarde, á Consellería de Sanidade e Servizos Sociais, para desempeñar ata 1996 o cargo de secretario xeral. Desde 1992 a 1996 exerceu o cargo de vicepresidente e secretario xeral do Servizo Galego de Saúde. Posteriormente, no ano 1996 e ata o ano 2000, ocupou os cargos de secretario xeral de Asistencia Sanitaria no Ministerio de Sanidade e Consumo e foi presidente do Insalud. Accedeu ao cargo de conselleiro de Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda o 18 de xaneiro de 2003, e foi nomeado vicepresidente primeiro da Xunta de Galicia o 10 de setembro de 2004. Fonte http://www.xunta.gal/a-presidencia/biografia-do-presidente) consultado en maio-xuño do 2017.

480 Alfonso Rueda é Licenciado en Dereito pola Universidade de Santiago de Compostela e é funcionario de Administración Local, con habilitación nacional e categoría superior. Foi xefe do gabinete da Consellería de Xustiza, Interior e Relacións Laborais. En 2000 foi nomeado director xeral de Administración Local da Xunta de Galicia, cargo que ocupou ata que, en 2006, resultou elixido secretario xeral do Partido Popular de Galicia. Fonte: http://www.xunta.gal/vicepresidencia-cpapx/biografia) consultado en maio-xuño do 2017.

481 Fonte:IGE http://www.ige.eu/igebdt/esqv.jsp?ruta=verTabla.jsp?OP=1&B=1&M=&COD=32&R=np&C=np&F=0:2003&S=&SCF=) consultado en maio-xuño do 2017.

O rol de opositor defínese neste período inicial da política a raíz da defensa do modelo anterior de colaboración entre Xunta e Entes locais para a prestación dos servizos sociais. Este modelo, do que se indicou a percepción da FEGAMP de que non garantía a suficiencia financeira para os Concellos e que non permitía a planificación a medio prazo dos servizos, é o utilizado maioritariamente dende os inicios da etapa autonómica e, seguindo a Castro Neo e Facal Fondo (2000), é a base da colaboración financeira inter-administrativa para o sostemento dos equipos de servizos sociais municipais, que xa recolle a Lei 3/1987 de servizos sociais, de tal xeito que a continuidade do mesmo comporta unha práctica de *path dependence* que é monopolística na política de servizos sociais ata o 2006.

Con todo, o modelo previo ó 2006 comporta para o Partido Popular autonómico a centralidade como actor en todo o proceso de financiamento dos servizos sociais locais, xa que tanto os contidos das convocatorias como os alcances das mesmas son definidos de xeito anual en virtude das liñas mestras marcadas pola Xunta de Galicia. Este elemento, que é o que determina as dificultades para establecer unha planificación por parte dos Entes locais, é o que garante a centralidade do PP (como partido político que contou cun maior número de maiorías no Parlamento e, polo tanto, de acceso ó Goberno da Xunta) no modelo xa que tanto liñas mestras como alcances das convocatorias responderán ás definicións realizadas polo actor político e poderán ser negociadas de xeito individual cos actores institucionais locais dun xeito asimétrico, creando un círculo no que os Concellos dependen das convocatorias da Xunta tanto para a construción como para a xestión cotiá dos centros.

Deste xeito, se ben no último período do 2005 e inicios do 2006 debido ó proceso de renovación do Partido Popular a nivel autonómico non se albisca un posicionamento opositor contundente ás novas regras institucionais que están a ser deseñadas, o propio deseño do sistema e o feito de relegar ó principal actor político a un lugar secundario na política e ser ocupada a súa posición por un ente administrativo, comporta que o nivel de oposición irá *in crescendo* a partir da reorganización do propio Partido Popular, chegando a considerar que "*O Consorcio foi boicoteado por unha decisión política do PP, decisión política tomada por Núñez Feijóo e executada por Alfonso Rueda*"[482].

Así, o Partido Popular mantén unha posición diverxente coa de Vicepresidencia con referencia ós obxectivos de contido da política (a Xunta non debe encabezar a expansión dos servizos sociais locais, esta debe ser asumida polos Concellos coa colaboración da Xunta mediante convocatorias de subvencións anuais), ós obxectivos de proceso (o sistema de subvencións garante a centralidade do Partido Popular na determinación anual das liñas estratéxicas e alcance da cooperación inter-adminsitrativa, en tanto que o Consorcio comporta a creación dun ente estable con regras institucionais a medio prazo, elemento este que despraza ó PP da centralidade), ós obxectivos globais (non se concorda coa dirección que toma a política expansiva baseada na planificación, coordinación e sustento orzamentario autonómico centrada na provisión pública directa), así como en referencia ós obxectivos específicos (considérase que a modificación das regras institucionais pode comportar un éxito a nivel local e autonómico e introducir elementos de competición electoral en contornas de importante asentamento de voto), polo que a oposición á política é propia da racionalidade do actor.

[482] Declaracións realizadas por Antón Losada en entrevista realizada no marco da investigación.

Estas diverxencias son explicadas dende o Partido Popular aludindo a que:

> …nosotros en aquel momento lo que criticábamos es que era una cuestión de colaboración para gestionar los servicios sociales, no de obligación de colaboración, que era una cosa muy distinta. Efectivamente había concellos con carencias en relación a centros, tanto centros de día como escuelas infantiles, y veía una colaboración importante con la Xunta en ese sentido para poder llegar a tener esos centros en sus municipios o comarcas, pero al principio empezó como un poco forzado, casi casi como obligando a determinados concellos a que se incluyeran en el consorcio para colaborar con la Xunta, y de ahí venían nuestras denuncias al principio[483].

Neste sentido, a oposición inicial do Partido Popular á nova política pública céntrase na valoración do principio de autonomía local xa que:

> …para la prestación de estos servicios, la Xunta si o si tiene que contar con el apoyo y colaboración de los ayuntamientos, y los concellos si o si necesitan el apoyo y colaboración de la Xunta. Es una simbiosis que si no existiera sería imposible prestar los servicios sociales. Lo que no puede ser es que desde la Xunta se le dicte a un ayuntamiento lo que tiene o no tiene que hacer. Eso no es lo correcto. Entonces claro, muchos concellos vieron atacada su autonomía local[484].

Esta interpretación da vulneración da autonomía local por parte de Vicepresidencia na creación do Consorcio compleméntase coa fonda diverxencia no relativo ás "*prisas"* da Vicepresidencia que levan á "*imposición"* dun modelo que se quería "*meter con calzador"* mediante un estilo baseado en que "*o entrabas aquí o te ibas a morir de hambre más o menos, porque no te voy a dar ninguna subvención"*[485]. Con todo, outro dos elementos centrais para a oposición do Partido Popular é a existencia de diferenzas entre os convenios de adhesión asinados polos Concellos determinadas pola premura para a creación do ente xa que:

> …nosotros criticábamos que tenía que haber unas reglas de juego iguales para todos, lógicamente en función del concello, de sus habitantes, de sus necesidades, pero si es cierto que el consorcio al principio empezó firmando convenios unilateralmente con cada uno de los concellos que querían entrar. Uno tenía un tipo de condiciones, otro tenía otras condiciones, uno tenía unas liquidaciones, otro solo con limpiar el jardín ya pagaba lo que tenía que pagar… todo era a costa de que esto echara a funcionar si o si. Quizás estas prisas y como se hizo al principio dio problemas después para estabilizar y que arrancara definitivamente y diera resultados el funcionamiento del consorcio[486].

Este posicionamento continúa a ser de oposición á política pública emprendida por Vicepresidencia alén do ano 2009 no que se inicia a VIII Lexislatura, aspecto que determina a decisión de proceder á disolución do Consorcio tomada na Asemblea Xeral do ente de xullo do 2010, e liderada pola Consellería de Traballo e Benestar.

Así, é posible observar como a oposición á política pública e ás novas regras institucionais creadas en torno ó Consorcio por parte do Partido Popular se dá tanto na VII Lexislatura onde non conta co Goberno autonómico, como nas VIII e IX Lexislaturas onde contan co devandito Goberno. Neste sentido, a Consellería de Traballo e Benestar da VIII e IX Lexislaturas emprende un vieiro de actuacións encamiñadas á disolución do Consorcio, sendo cualificada a

[483] Declaracións realizadas por Marta Rodríguez Arias, voceira do PP na V Comisión na VII lexislatura, e actual voceira en materia de Asuntos Sociais e Vicepresidenta do Parlamento, no marco da investigación.
[484] Declaracións realizadas por Marta Rodríguez Arias, voceira do PP na V Comisión na VII lexislatura, e actual voceira en materia de Asuntos Sociais e Vicepresidenta do Parlamento, no marco da investigación.
[485] Declaracións realizadas por Marta Rodríguez Arias, voceira do PP na V Comisión na VII lexislatura, e actual voceira en materia de Asuntos Sociais e Vicepresidenta do Parlamento, no marco da investigación.
[486] Declaracións realizadas por Marta Rodríguez Arias, voceira do PP na V Comisión na VII lexislatura, e actual voceira en materia de Asuntos Sociais e Vicepresidenta do Parlamento, no marco da investigación.

actuación da xerencia do ente mediante os conceptos *"virulencia e belixerancia"* xa que *"puxérono cun fin e cunha encomenda clara: tes que cargarte o consorcio"* [487]. De cara á determinación da decisión da disolución no ano 2010, o Partido Popular valora a opinión dos diferentes Concellos nos que conta coas Alcaldías, de tal xeito que *"Esa fórmula, según la mayoría de alcaldes que hablaban con nosotros, no era la correcta en la gestión de la colaboración en los servicios sociales. Que había que buscar otra fórmula"*[488], polo que estes contactos confirman a decisión e levan ós eventos da Asemblea do 2010.

Con todo, é preciso incidir en que na decisión da disolución do ente, ademais da postura previa do Partido Popular como opositor á política, inflúen outro tipo de elementos tales como a situación económica do Consorcio. Neste sentido, nos anos 2010 e seguintes, a redución orzamentaria do ente foi substancial, entrando na axenda a problemática derivada da xestión das liquidacións municipais, de tal xeito que os propios responsables consideraron que a evolución do ente se caracterizara pola "*falta de rigor económico-financiero (...) se dieron pasos mucho más largos de lo que daban las piernas. Se gastó lo que no se tenía"*[489], ratificando así as percepcións doutros actores que indicaron que o Consorcio era "*un tinglado totalmente desproporcionado ós recursos que había"*[490]. De tódolos xeitos, a pesar da importancia do factor económico existe a percepción de que a disolución do Consorcio é decidida con independencia deste elemento xa que "*non teño claro que haxa un papel principal das liquidacións no que é a toma de decisións con respecto ó Consorcio* (…) *nun momento dado as decisións tómanse partindo de que é necesario cambiar de fórmula porque non funciona. Considérase que non funciona"*[491].

Na liña da emerxencia na axenda dos valores relacionados coa austeridade e coa maximización da utilidade dos recursos públicos propia do contexto de recesión económica, a posición do Partido Popular contraria ó ente vese reforzada mediante a introdución no debate público de argumentos relacionados coa xestión do mesmo e identificando á Axencia Galega de Servizos Sociais como ente de racionalización do gasto social, impronta esta marcada nos estatutos da propia Axencia.

De tódolos xeitos, o traspaso entre Consorcio e Axencia, e a liquidación do primeiro non foron levados a cabo xa que no proceso:

> Hay que liquidar el consorcio, hay que liquidar los convenios, y hay que traspasar todo a la Agencia, y ahí empieza a haber muchos problemas con casi todos los concellos consorciados porque esa liquidación y traspaso era complicadísimo. Porque cuando hablamos de liquidación, hablamos de dinero y cuando tienes que liquidar tu colaboración con el consorcio para adherirte a la Agencia… creo que la Xunta actuó sabiamente, escuchó a los concellos y los concellos le dijeron "buscar una fórmula (que es la que se firmó en el 2016) que nos permita a los concellos tener claro cuales son las condiciones para todos, no para estos 3, para los 2, para los del sur… cuanto hay que aportar para una plaza de una escuela infantil o de un centro de día, pero no estamos dispuestos en este momento a pasar por una disolución que puede durar 1 año, dos años, tres años… y luego la creación de la Agencia…" yo creo que ahí se escuchó a quien se tenía que escuchar que son los que más saben de

[487] Declaracións realizadas por Carlos Aymerich en entrevista realizada no marco da investigación.
[488] Declaracións realizadas por Marta Rodríguez Arias, voceira do PP na V Comisión na VII lexislatura, e actual voceira en materia de Asuntos Sociais e Vicepresidenta do Parlamento, no marco da investigación.
489 Declaracións de Roberto Rodríguez, xerente do Consorcio, en nova cuxo titular é "El bipartito gastó en el Consorcio de Benestar el dinero que no tenía" en http://www.elcorreogallego.es/galicia/ecg/roberto-rodriguez-el-bipartito-gasto-en-el-consorcio-de-benestar-el-dinero-que-no-tenia/idEdicion-2009-12-13/idNoticia-496544/
[490] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Alcalde de Lalín 1995 – 2015 e Presidente da FEGAMP 2003-2007.
[491] Declaracións realizadas por Cristina Reza, técnica xurídica do Consorcio.

> esto y eso no significa que se abandonara la idea de la Agencia y del traspaso del Consorcio a la Agencia, pero si se vieron los problemas que en ese momento podía haber que era dejar de prestar determinados servicios o que la calidad bajara[492].

É dicir, as dificultades con respecto ás liquidacións das achegas e ó traspaso das titularidades dos centros á Axencia, así como a postura municipal con respecto á defensa das condicións asinadas en cadanseu convenio de adhesión[493] comportan o abandono da idea da desaparición do ente e dan pé, xa a finais do 2015 á *policy window* que determina o acordo actual.

Neste sentido, un dos elementos que deberían reflectir a posición do Partido Popular en relación ás novas regras institucionais determinadas pola creación do Consorcio son os diferentes programas electorais que a organización presenta nas diferentes convocatorias autonómicas (2005 – 2009 – 2012 e 2016).

- No programa electoral do 2005 as propostas do PP céntranse na expansión do número de garderías, PAI ou centros de día, sobre todo no relacionado coa atención á primeira infancia dende unha perspectiva de conciliación, sen modificar os medios de colaboración multinivel entre Administración autonómica e Entes locais[494].
- O programa electoral do 2009 deséñase dende unha perspectiva económica focalizada en elementos como a creación de emprego, a competitividade ou a modernización, aparecendo as políticas de benestar de xeito colateral dende a óptica da conciliación ou o apoio ó emprego público. Deste xeito, entre os anos 2005 e 2009 é posible observar unha fonda evolución nos marcos utilizados para a elaboración dos programas electorais, xa que se ben no 2005 elementos como a *calidade de vida*, as *oportunidades para a xuventude* ou a *identidade* son eixos centrais que artellan o documento, no ano 2009 estes eixos centrais pasan a estar centrados na (I) competitividade da economía, (II) nas infraestruturas, (III) na ordenación do territorio, (IV) na modernización dos sectores produtivos e (V) na reforma da administración pública en clave de austeridade, respondendo así o programa ó contexto de inicio da recesión económica e relegando a un plano secundario as políticas de benestar, que quedarían supeditadas ó rigor orzamentario, ó control do gasto ou á autonomía financeira.
- Este contexto de recesión económica afecta ó período electoral do ano 2012 e continúa a ter un lugar central na elaboración do programa electoral, aínda que se introduce dentro dos seus grandes apartados o do "*Bienestar"* dende unha óptica de "*Garantizar el sistema de bienestar, para lo cual además de introducir eficiencia en la gesión hay que priorizar y repartir las cargas y los beneficios de acuerdo con principios de justicia redistributiva"*[495]. Neste sentido, o programa contempla a creación de 3.500 novas prazas en escolas infantís e 2.500 en centros para dependentes, pero sen especificar a súa titularidade ou a modalidade de colaboración dende unha óptica multinivel. Con todo, o

[492] Declaracións realizadas por Marta Rodríguez Arias, voceira do PP na V Comisión na VII lexislatura, e actual voceira en materia de Asuntos Sociais e Vicepresidenta do Parlamento, no marco da investigación.

[493] Neste punto é preciso lembrar as declaracións de Xosé Crespo, Alcalde de Lalín polo Partido Popular e Presidente da FEGAMP 2003 – 2007 que afirmaba que *"As liquidacións producíronse unilateralmente por parte da Xunta porque tiña un problema, e de repente pásanos unhas liquidacións coas que non estabamos de acordo. Entón mira, pois moi ben, se ti dis que é iso e eu digo que non, eu teño un convenio asinado e vou ó contencioso".*

[494] Véxase programa electoral do Partido Popular presentado ás eleccións autonómicas do 2005, O noso compromiso con Galicia, pp. 105 – 116.

[495] Programa electoral do Partido Popular ás eleccións autonómicas do 2012. Resumo executivo. P. 2.

programa mantén unha liña de continuidade con respecto ó do 2009 en materia económica, salientando a ampla utilización do concepto austeridade como *leitmotiv* da acción autonómica para o seguinte período, e vencellando a garantía da continuidade dos servizos (ou da expansión dos mesmos) á continuidade do control do gasto público.

- O programa electoral presentado ás eleccións do 2016 resulta dunha maior amplitude cós presentados no 2009 e 2012, facendo fincapé na idea da saída da recesión (debido á aplicación das políticas axeitadas nas lexislaturas anteriores) e contando as políticas sociais co seu propio sub-apartado como parte do eixo adicado á sanidade e educación públicas. Neste sentido, a atención á primeira infancia insírese dentro da conciliación e da dinamización demográfica, propoñendo medidas tales como (I) o desenvolvemento do Programa de Apoio á Natalidade, (II) a tarxeta benvida, (III) a impulsión da rede de recursos para 0-3 coa finalidade de chegar a unha ratio de cobertura de máis do 40%, (IV) o incremento do bono concilia, (V) o despregamento do bono coidado, (VI) a consolidación das escolas infantís en empresas e polígonos industriais, (VII) a consolidación das casas niño, (VII) o recoñecemento do labor dos avós no coidado da infancia, ou (VIII) a sensibilización dos axentes económicos e sociais en materia de conciliación e racionalización de horarios. Con respecto ás medidas de apoio ás persoas maiores, salienta a construción de novas infraestruturas que oferten servizos básicos e terapéuticos mediante a creación de residencias e a ampliación das prazas públicas[496].

  Como se pode comprobar, o programa do 2016 incide directamente nas políticas de benestar obxecto da investigación, aínda que sen tratar explicitamente dos sistemas de colaboración entre a Administración autonómica e os Entes locais. Con todo, o documento realiza diferentes propostas na liña da modernización da administración local para a mellora da prestación de servizos, facendo fincapé nas fusións de concellos e nas fórmulas intermunicipais de prestación de servizos públicos de base comarcal.

A análise dos programas electorais do Partido Popular non reflicte explicitamente o seu posicionamento con respecto ás regras institucionais creadas na VII Lexislatura para as políticas sociais, aínda que a partir do ano 2009 a preeminencia da axenda económica marca a liña xeral dos devanditos programas, facendo que a política social se vencelle a conceptos como o de austeridade ou de rigor orzamentario, de tal xeito que a introdución de certas de carácter expansivo no 2012 ou 2016 é subsidiaria da liña económica xeral.

A modificación do posicionamento do Partido Popular en relación co Consorcio vese reflectida *de facto* ó longo do ano 2015 e plásmase, máis en concreto, nos trocos acontecidos no equipo directivo da Consellería de Traballo e Benestar que repercuten en trocos na xerencia do Consorcio, iniciando unha nova etapa que conclúe en maio do 2016 coa sinatura do Acordo entre Consellería e FEGAMP.

Esta viraxe no posicionamento do Partido Popular supón o feito de situar "*a política social como un dos elementos centrais desta nova fase do goberno"*, superando así a fase de *"desmontaxe"* e achegando "*novo impulso político"* [497] . Neste sentido, de cara á conformación do novo posicionamento do Partido Popular como elemento básico para a

[496] Programa electoral do Partido Popular ás eleccións autonómicas do 2016. A Galicia que ti queres. Pp. 163 – 173.
[497] Declaracións realizadas por Carlos Aymerich, voceiro do GP do BNG, parlamentario 2005 – 2013 e representante do BNG na V Comisión de Política Social do Parlamento.

modificación da liña de actuación da Consellería con respecto ó Consorcio, considéranse determinantes:

- Os perfís do novo equipo directivo da Consellería de Política Social e a experiencia no eido local xa que:

> …a xente que foi alcalde ve o mundo da administración doutra maneira porque lle veu o cu á curuxa. Hai unha diferenza de tratar con conselleiros e directores xerais que foron alcaldes ou concelleiros con responsabilidades de goberno… hai unha diferenza abismal porque saben cales son os problemas reais da xente, e da outra maneira es un puñetero teórico.[498]

Así, "*a visión, a percepción, a experiencia dos problemas do actual equipo visto dende o mundo municipal, loxicamente os anteriores non a tiñan"*[499] xa que:

> …José Manuel es un tio municipalista al 100%, y Perfecto fue alcalde de Ponte Caldelas durante muchos años. Y tener un conocimiento profundo de la vida municipal te da una visión más enriquecida de lo que hay que hacer en el Consorcio con los concellos[500].

Neste sentido, os valores das persoas con responsabilidades políticas asúmense como elementos básicos para a interpretación da realidade e, polo tanto, para a conformación da posición do actor dando así centralidade á óptica neo-institucional e á súa validez para a análise dunha política pública entendida como un fluxo dinámico e complexo.

- A competición electoral.

> As eleccións autonómicas do 2016 un ano antes o PP tíñaas perdidas. Feijóo demostrou cintura para cambiar (…) o debate político está a ser ocupado polos temas da desigualdade, a pobreza… pois imos poñer a política social como un dos eixos deste novo impulso político…[501].

O contexto de competencia electoral do período 2015 – 2016 vén marcado, en parte, pola emerxencia na axenda política de diferentes aspectos relacionados coa política social[502] e pola irrupción de novas organizacións políticas cuxos elementos programáticos centrais se artellaban en torno a unha nova concepción expansiva das devanditas políticas sociais tanto en termos estatais, como autonómicos ou locais. Así, o escenario político galego vese modificado a raíz das convocatorias electorais do ano 2015 (eleccións locais en maio e estatais en decembro) tanto pola entrada en competición de novos competidores, como pola centralidade do discurso das novas opcións relacionado cos dereitos sociais que supera ó realizado polos partidos tradicionais da esquerda galega, e que ten a súa repercusión na variación dos mapas políticos locais e da representación galega en Congreso e Senado froito das eleccións xerais de decembro do 2015.

[498] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Alcalde de Lalín 1995-2015 e Presidente da FEGAMP 2003 – 2007.
[499] Declaracións de Alfredo García, Presidente da FEGAMP 2015 – Actualidade, en entrevista concedida para a investigación.
[500] Declaracións realizadas por Marta Rodríguez Arias, voceira do PP na V Comisión na VII lexislatura, e actual voceira en materia de Asuntos Sociais e Vicepresidenta do Parlamento, no marco da investigación.
[501] Declaracións realizadas por Carlos Aymerich, voceiro do GP do BNG, parlamentario 2005 – 2013 e representante do BNG na V Comisión de Política Social do Parlamento.
[502] Véxase a importancia dos debates sobre a renda básica, os desafiuzamentos, ou a pobreza enerxética que se levan a cabo tanto a nivel estatal, como autonómico e local.

> Perante esta modificación do sistema de partidos e da axenda dos mesmos, o Partido Popular de Galicia decide situar a política social como eixo da acción de goberno do último ano da IX Lexislatura mediante a creación da Consellería de Política Social, e variando a liña mantida previamente con respecto ó Consorcio, de tal xeito que se inicia o vieiro que dá no acordo marco sobre o financiamento dos servizos do Consorcio asinado entre a Consellería e a FEGAMP, dando pé a unha etapa de estabilidade na que "*o PSOE non discute o modelo, o BNG non discute o modelo e o PP non discute o modelo"*[503].

O posicionamento contrario ó ente (tanto dende a oposición parlamentaria como dende a responsabilidade de goberno) modifícase nos anos 2015 – 2016 onde polas razóns previamente comentadas, o Partido Popular pasa a asumir o *rol* de *aliado* do equipo directivo da Consellería de Política Social e da Xerencia do Consorcio. Así, o aliado, que define na actualidade ó Consorcio como "*una forma adecuada de gestión"* xa que:

> …llegados a día de hoy el avance fue brutal. Ningún concello entiende la gestión de una red de centros, de su centro de día o de sus escuelas sin hablar del Consorcio a través de la FEGAMP. Si que fue un camino lento y complicado, pero a día de hoy la mayoría de los concellos no entenderían la gestión de sus centros sin ser a través del consorcio. Durante ese proceso pasaron muchas cosas, pero a día de hoy el consorcio está estabilizado y tiene futuro[504].

Neste novo período o Partido Popular autonómico mantén obxectivos de contido e proceso coherentes cos do promotor e director, en tanto que "*aporta sus recursos a la coalición innovadora llevando a cabo acciones en ese sentido o simplemente declarando su apoyo"* (Dente e Subirats, 2014:126)

Deste xeito, o Partido Popular amósase a partir do ano 2015 máis cómodo cunha política pública e cunha institución á que (I) modificaron o alcance substantivo dos seus programas máis visibles en termos de *cleavages identitarios*; (II) observan como o centro dunha política distributiva (Lowi, 1964, 1972) onde existe consenso entre os principais actores políticos e institucionais e na que o Goberno da Xunta de Galicia asume o liderado e a xestión; e (III) converten no eixo dunha nova relación entre Goberno da Xunta de Galicia e FEGAMP limando os anos de diverxencias mantidos entre os dous actores, e abrindo unha nova etapa na que a actividade do ente non figure no centro das críticas dos diferentes actores políticos.

É dicir, a partir das modificacións electorais acontecidas no período analizado que dan como resultado que o Partido Popular reine "*sobre a cinza de tódolos partidos galegos"*[505], e da evolución comentada entre os anos 2015 – 2016 na posición do Partido Popular, este recupera a centralidade na política pública e no sistema de partidos, e a través desta centralidade acádase un escenario de estabilidade institucional para o Consorcio.

Finalmente, achégase cadro cos aspectos máis salientables sobre o posicionamento do actor.

[503] Declaracións de Alfredo García, Presidente da FEGAMP 2015 – Actualidade, en entrevista concedida para a investigación.
[504] Declaracións realizadas por Marta Rodríguez Arias, voceira do PP na V Comisión na VII lexislatura, e actual voceira en materia de Asuntos Sociais e Vicepresidenta do Parlamento, no marco da investigación.
[505] Declaracións realizadas por Carme Adán no seo da investigación.

Táboa 40: O posicionamento do Partido Popular de Galicia. Obxectivos e valores.

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
VII lexislatura (2005-2009)	Oposición	Mantemento das regras institucionais vixentes na VI lexislatura Co-financiamento variable da C.A. Asimetría	Fortalecemento do sistema de financiamento mediante convocatorias anuais.	Expansión limitada. Modelo de titularidade mixta. Liderado compartido Xunta – EE.LL.	Centralidade. Fortalecemento da bilateralidade. Autonomía de xestión local. Política social como area estratéxica de competición electoral.	Autonomía local. Adaptación territorial á demanda. Eliminación da politización identitaria.
VIII lexislatura (2009-2012) IX lexislatura (2012 – 2015)	Oposición	Modificación das regras institucionais creadas na VII lexislatura.	Substitución do CGSIB pola AGSS. Limitación do elemento multinivel.	Conxelación da expansión. Modelo de titularidade mixta. Liderado autonómico. Incremento da participación municipal no financiamento.	Centralidade. Política social como area non estratéxica de competición electoral.	Austeridade. Unha administración, unha competencia. Eliminación da politización identitaria.
2015 - 2017	Aliado	Consolidación das regras institucionais básicas creadas na VII lexislatura.	Estabilidade do CGSIB. AGSS como ente xestor dos servizos autonómicos.	Expansión limitada da oferta. Modelo de titularidade mixta. Liderado autonómico. Estabilidade da participación municipal no financiamento.	Centralidade. Acordo FEGAMP – Xunta. Política social como area non estratéxica de competición electoral.	Consenso. Municipalismo. Xestión.

Fonte: Elaboración propia a partir das entrevistas.

Como se comentou ó longo deste apartado, o rol do Partido Popular sobre a nova política pública de servizos sociais creada na VII lexislatura evoluciona dende o de *opositor* ó de *aliado* a partir do ano 2015 ata a actualidade, comportando esta evolución a apertura dunha

salientable *policy window* que dá na estabilidade do Consorcio a través da chegada entre os diferentes acores ós Acordos dos anos 2016 e 2017.

Neste sentido, o Partido Popular inicia o período sostendo unha firme *oposición* ó defender como obxectivos de contido a continuidade incremental do anterior modelo de política centrado na relación entre Concellos e Xunta de Galicia por medio das convocatorias anuais de subvencións e obter así un sistema de financiamento percibido como reforzo do rol central do actor. Estes obxectivos evolucionan na VIII e parte da IX lexislatura, se ben segue existindo unha oposición ás regras da VII lexislatura ata chegar ó período actual no que se completa a evolución e se afirma o apoio ó Consorcio para as políticas sociais multinivel.

Como obxectivos de proceso, o actor mantén unha evolución parella ó pasar do firme apoio ó sistema de subvencións, pasando pola decisión da disolución e traspaso da xestión dos centros consorciados á Axencia, ata chegar ó apoio ó Consorcio xa que *"el tema de las subvenciones está superado en este aspecto, ya se superó hace tiempo y con esta nueva estructura y estas nuevas normas de funcionamiento está superado con creces"*[506].

No que se refire ós obxectivos globais, o actor defende unha expansión limitada dos servizos na liña da xa efectuada na V e VI lexislaturas, cun liderado compartido entre Xunta e Entes Locais. Estes obxectivos evolucionan a partir da VIII lexislatura marcados pola situación de recesión económica, de tal xeito que se conxela a expansión e a achega autonómica á política, o que supón a procura de maior apoio financeiro por parte dos Entes Locais na liña da revisión das súas achegas, se ben preténdese manter o liderado autonómico da política. Con todo, a partir do 2015 volve darse unha nova evolución cara a expansión, a procura da estabilidade na participación municipal e a presenza dun forte liderado autonómico na política, elementos estes que determinan a chegada ós acordos do 2016 e 2017.

Os obxectivos específicos do actor determinan a súa actuación e as interaccións co resto dos actores e, tal e como se pode observar, veñen marcados pola procura da centralidade no mapa de actores da política e no sistema político galego que se pode interpretar en risco na VII lexislatura. Este elemento supón que se converta a política social nunha area de competición a nivel autonómico, aínda que se pretenda complementar este feito coa sólida posición do actor a nivel local onde o estilo das interaccións é máis propio das políticas distributivas de Lowi (1964, 1972). O esquema troca a partir da VIII lexislatura onde o actor, xa recuperada a centralidade, pretende excluír as políticas sociais da competición política, rematando esta evolución no 2015 onde se chega a un estilo de interaccións marcado pola procura do consenso.

Finalmente, os valores do Partido Popular na VII lexislatura veñen marcados polo recoñecemento da autonomía local fronte á *imposición* do Consorcio e pola súa defensa nos posicionamentos públicos do actor, así como pola súa fonda defensa da non utilización dos *cleavages identitarios* como elemento constitutivo dos servizos de igualdade e benestar, elemento que será clave nas múltiples declaracións públicas entre o 2007 e o 2009 e que será recollido na primeira parte da VIII lexislatura para implementar accións nesta liña xa dende a Xerencia do Consorcio.

[506] Declaracións realizadas por Marta Rodríguez Arias, voceira do PP na V Comisión na VII lexislatura, e actual voceira en materia de Asuntos Sociais e Vicepresidenta do Parlamento, no marco da investigación.

Neste sentido, ó longo da VIII e IX lexislaturas albíscase unha variación do concepto do principio de autonomía local na liña da Lei 27/2013, sendo compatible esta variación coa defensa do valor da austeridade na xestión da política pública que se plasma na *conxelación* das achegas autonómicas e a tentativa de incremento das achegas municipais. Con todo, a evolución nos valores do actor complétase dende o 2015 coa introdución do consenso para a estabilidade do Consorcio e para a xestión dos servizos dende unha perspectiva de achegamento ó municipalismo, dando así pé a unha nova etapa da política e do ente.

6.4.1.2.2 O Partido dos Socialistas de Galicia – PSOE (autonómico).

Despois dos resultados das eleccións autonómicas do 2005 e da sinatura do *Acordo* co BNG, o PSdG-PSOE asume a Presidencia da Xunta de Galicia na figura de Emilio Pérez Touriño[507]. Como foi comentado, este *Acordo* responde a un programa electoral no que se afirma a necesidade de incrementar os orzamentos en políticas sociais.

O programa electoral do PSdG-PSOE presentado ás eleccións autonómicas do ano 2005 complementa a vocación expansiva das políticas sociais, coa creación de organismos mixtos coa administración local e, así mesmo, cunha vocación de fomento da autonomía local que bate directamente coa práctica supostamente presente nos gobernos autonómicos nos que "*os fondos públicos autonómicos asígnanse a concellos amigos de xeito discrecional"*[508], declarando a necesidade de potenciar a cooperación para a prestación de servizos.

A distribución das responsabilidades gobernamentais entre os partidos integrantes da coalición de goberno supón que o BNG asuma as políticas sociais, aspecto este que presenta arestas para o PSdG-PSOE como actor xa que inicialmente se formula a posibilidade de que as Escolas Infantís puideran ser xestionadas dende a Consellería de Educación, formulación esta que foi desbotada no proceso negociatorio.

Con todo, dende os primeiros meses da VII lexislatura iníciase un proceso de *desconfianza* entre os membros da coalición gobernamental que provoca que o posicionamento do PSdG-PSOE cara o novo modelo de política de servizos sociais que está a deseñar inicialmente a Vicepresidencia e a FEGAMP non sexa como *aliado,* senón que o seu *rol* sexa o de *opositor,* se ben cunha intensidade substancialmente diferente e menor á do Partido Popular.

Esta definición susténtase en declaracións de actores que afirman que:

> Os únicos que poñían problemas eran os alcaldes do PSOE, que vían todo o que faciamos nos en servizos sociais con desconfianza. Eles facían a seguinte relación: éxito de Quintana nos servizos sociais = votos. Esta era a lóxica durante 4 anos[509],

En tanto que outros actores indican que:

[507] Emilio Pérez Touriño é Doutor en Ciencias Económicas e profesor da USC. Especializado en desenvolvemento rexional e economía agraria, mantivo varios cargos nos gobernos do Estado entre 1985 e 1994, onde salienta o seu papel na Secretaría Xeral de Infraestruturas do Ministerio de Obras Públicas. Chega ó cargo de Secretario Xeral do PSdG-PSOE no 1998.
[508] Fonte: Programa Electoral do PSdG-PSOE Móvome. P. 334.
[509] Declaracións realizadas por Antón Losada en entrevista realizada no marco da investigación.

> … o PSOE como moitas outras políticas, mirábaa con recelo toda vez que non a facía el. Entón unha organización que se move no mesmo ámbito e faixa, e que compite contigo, e fai unha política diferente á túa, pois mírala con recelo, primeiro porque non é túa, segundo porque está competindo… e ademais porque está facendo cousas que o PSOE non entendía, a colaboración cos concellos o PSOE non a entendía dende a visión que tiñamos nos… a idea era colaborar independentemente do signo porque estabamos a falar dun problema universal"[510].

Así, dende os primeiros intres do goberno dáse unha *competición* entre os dous partidos políticos onde, seguindo a López López (2015):

> O grave problema que tivo o bipartito non foi de programa nin de obxectivos, senón que foi de forma de gobernar e de cultura política, logo trasladado ó ámbito das axendas dende un punto de vista comunicacional: había dúas liñas discursivas, dous Presidentes, dúas axendas… o BNG tivo a tentación –e así o fixo- de entrar no goberno para utilizar o goberno como un escaparate de fortalecemento do nacionalismo e de diferenciación de marca… Este funcionamento foi descarado, recoñecido mesmamente polas partes, e asumindo e alimentando o propio marco do PP. (López López, 2015:388-389)

Neste sentido, López López (2015) recolle palabras textuais de Pérez Touriño que afirma que:

> Había dous gobernos. A parte do nacionalismo trataba de amosar claramente as virtudes, as capacidades do seu proxecto e, polo tanto, dende o comezo formulouse un goberno que corría o risco de estar roto e de que aparecesen dous presidentes, dúas políticas… Un goberno compartimentado. Iso, dende o primeiro momento, foi a arma crítica fundamental que usou o PP. Comezou co tema antes incluso de que se formase goberno, e logo se converteu na columna vertebral da oposición política de Núñez Feijóo. A ausencia dun presidente, que había dous, que eramos un goberno ilexítimo, que estabamos rotos… Que, en definitiva, estabamos fallando á confianza da cidadanía… Por parte do PSOE non fomos quen de contrarrestar iso e establecer o que ten que ser un goberno: un goberno, sexa ou non de coalición ten que ser un único goberno. Non se pode establecer unha competición electoral e aprtidaria no seo e no interior do propio goberno (López López, 2015:389).

O posicionamento do PSdG-PSOE con respecto ó novo marco defíneo Lois Pérez Castrillo que indica que:

> Polo PSOE non houbo ataques, houbo competencia interna a nivel electoral e desconfianza porque era algo que se estaba facendo ben. A actitude era morna dende o punto de vista partidario aínda que non lles gustara[511].

Este feito supón que o PSdG – PSOE comparta coa Vicepresidencia os obxectivos de contido da política pública, así como os obxectivos globais da mesma, en tanto que a súa visión sobre os obxectivos de proceso non é coincidente en determinados aspectos. Así, como se pode observar da análise do programa electoral do 2005, a modificación das regras institucionais da política mediante a introdución de órganos mixtos de coordinación é inicialmente compartida, pero a centralidade da Vicepresidencia e do Consorcio na xestión das políticas sociais é vista como unha ameaza e, polo tanto, as políticas sociais en si mesmas suporán unha (outra) area estratéxica de competición entre Vicepresidencia / Presidencia e entre o BNG / PSdG-PSOE, elemento este que reforza a diferenza entre os obxectivos específicos que manteñen os actores que vén marcada pola xa mencionada competición electoral.

[510] Declaracións realizadas por Lois Pérez Castrillo en entrevista realizada no marco da investigación.
[511] Declaracións realizadas por Lois Pérez Castrillo en entrevista realizada no marco da investigación.

Este posicionamento do PSdG-PSOE enténdese xa que:

> O PSOE no tema da renovación dos servizos sociais parte da revisión da financiación dos Concellos no ámbito estatal (…) O que se pretendía era cambiar o sistema de financiamento dende o Estado, e implicar a Estado, Xunta e municipios nun sistema de financiación a través de FEMP e FEGAMP que asegurara que os concellos tiñan que ter unha rede de servizos obrigatorios e o seu financiamento para prestalos (…) Este era o modelo do PSOE, servizos sociais garantidos no seu financiamento, coordinándose na xestión das diferentes administracións[512].

Así, o modelo de revisión da política social do PSdG-PSOE pasaba por:

> …darlle máis protagonismo ó municipio do que quería darlle o BNG, que estaba por unha postura autonómica (…) os socialistas non estabamos pola labor da creación do Consorcio. Hai que dicilo. Nós criamos máis no sistema de coordinación para evitar as desigualdades entre os Concellos, pero no que os municipios tiveramos máis competencias có Consorcio[513].

Deste xeito, o PSdG-PSOE como actor a nivel autonómico mantén unha postura *de oposición matizada ou de baixa intensidade* determinada pola competición electoral na que se ve inmerso internamente co BNG, en tanto que a nivel institucional o seu programa electoral concorda a grandes riscos coas novas regras institucionais marcadas pola nova política de servizos sociais, e a nivel substantivo hai coincidencia coa súa vocación expansiva, se ben poden darse matices que levan á confrontación sobre todo no relativo ó programa de Escolas Infantís – Galescolas, relacionados cos *cleavages* de carácter identitario.

Este posicionamento de *oposición de baixa intensidade* do PSdG-PSOE con respecto á nova política social matízase vez iniciada a VIII Lexislatura. Neste sentido, e tendo en conta que ó longo dos anos 2009 – 2010 o Consorcio inicia un proceso de exploración da externalización da xestión de diferentes equipamentos, sobre todo focalizado nos Centros de Atención ás Persoas Maiores, o PSdG-PSOE amosa o seu posicionamento contrario, en tanto que se ben non apoia abertamente a disolución do Consorcio, a posición pública é a de solicitar a transferencia directa dos orzamentos do Consorcio ós Concellos para garantir a continuidade dos servizos.

Na liña do comentado, os programas electorais presentados polo PSdG-PSOE ás diferentes convocatorias autonómicas aclaran o posicionamento inicial do actor con respecto á evolución da política pública ó longo das diferentes lexislaturas.

- No programa electoral do 2005 amósase a óptica *municipalista* comentada, xa que dentro do eixo "*As políticas sociais no centro da acción do Goberno"*, e atendendo á inclusión de valores de partida como o da igualdade no acceso da cidadanía ós servizos de benestar "*sexa cal sexa a súa condición económica, territorial, de idade ou de xénero…"*, o programa introduce a proposta do establecemento dunha *rede municipal de servizos sociais*. Esta rede asentarase sobre un novo marco de relacións entre Concellos, Deputacións e Xunta, promovendo un "*espazo administrativo estable e recoñecido por todas elas"* representado por un "*órgano mixto cos Concellos, que terá por obxecto deseñar, impulsar e avaliar os programas sociais nos territorios"*. Ademais, o programa contempla unha visión expansiva da política social aludindo á necesidade dunha nova lei de servizos sociais, e propoñendo a ampliación das prazas en escolas infantís públicas

[512] Declaracións realizadas por Beatriz Sestayo en entrevista realizada no marco da investigación.
[513] Declaracións realizadas por Beatriz Sestayo en entrevista realizada no marco da investigación.

pero tendo en conta que "*mentres non haxa prazas suficientes utilizarase o concerto cos centros privados"*, promovendo escolas infantís nos polígonos industriais, ou a ampliación de prazas en centros de día en tódalas comarcas mediante a planificación de equipamentos en todo o territorio[514].

Como se pode observar, o programa do 2005 inclúe a modificación das regras institucionais propias do anterior modelo da política social, establecendo a necesidade de se fornecer dun organismo central multinivel que lidere a expansión da oferta, se ben a xestión dos servizos seguirá en mans municipais. Deste xeito, o programa amosa unha salientable concordancia institucional no relativo ós obxectivos globais ou de contido entre o deseño do PSdG e o do BNG (posteriormente de Vicepresidencia), en tanto que difire en certas interpretacións dos obxectivos de proceso e dos obxectivos específicos onde o PSdG fai énfase na súa interpretación tradicional da autonomía local.

- No programa electoral presentado á convocatoria do 2009 as políticas sociais intégranse dentro do bloque denominado "*A Galicia do benestar: a consolidación do cambio"*[515] onde se incide na visión expansiva mediante a proposta de creación de 10.000 novas prazas de educación infantil, ou a construción de 50 centros de día comarcais ata completar 10.000 prazas. Con todo, o programa presenta no seu apartado relativo á construción de "*Concellos modernos e próximos á cidadanía"* un punto adicado ó Consorcio sobre o que se propón "*Impulsaremos, no ámbito da política social, unha relación equilibrada entre a administración autonómica e a municipal dentro do Consorcio de Servizos Sociais, para facer posible a xestión municipal de servizos básicos e propiciar unha distribución equilibrada dos recursos, no marco institucional de respecto da autonomía local"*[516].

  Como se pode observar, o programa contempla a continuidade da expansión da oferta dos servizos de benestar con base no Consorcio como ente que artelle a devandita expansión, pero incidindo dende unha perspectiva municipalista na matización do seu rol en termos de limitación da súa centralidade. Deste xeito, o documento representa unha axeitada plasmación dun posicionamento do actor que concorda cos obxectivos de contido da política, pero que presenta salientables matices con respecto ós obxectivos de proceso, matices que incrementan o seu peso relativo en función do marco de competencia electoral directa que se vén afirmando.
- Con respecto ó programa electoral das eleccións do 2012, e xa nun contexto político marcado pola maioría absoluta do Partido Popular, as políticas sociais intégranse dentro do eixo de "*Defensa do Estado do Benestar"*, propoñendo a "*ampliación do número de prazas de entre 0 – 3 anos, ata acadar o nivel sinalado pola Unión Europea do 33% de prazas en centros públicos"*[517]. Con respecto á introdución de fórmulas de colaboración multinivel, o programa propón o pacto coa FEGAMP dun marco de incentivos para os concellos que impulse a prestación conxunta de servizos locais na procura de economías de escala, homoxeneidade e calidade nas prestacións para, entre outras competencias, a relacionada cos servizos sociais.

  Así, é salientable a non aparición das controversias sobre a disolución do Consorcio e o traspaso á Axencia Galega de Servizos Sociais da xestión dos equipamentos, ou a

[514] Referencias recollidas do Programa Electoral do PSdG-PSOE presentado ás eleccións autonómicas do 2005. Móvome. Programa de Goberno. pp. 221 – 232.
[515] Programa electoral do PSdG-PSOE presentado ás eleccións autonómicas do 2009. O Presidente. Pp. 84 – 133.
[516] Programa electoral do PSdG-PSOE presentado ás eleccións autonómicas do 2009. O Presidente. P. 202
[517] Programa electoral do PSdG-PSOE presentado ás eleccións autonómicas do 2012. Galicia quere, Galicia pode. P. 82

liquidación das achegas municipais ó Consorcio, que marcaron a axenda da política social. Con todo, o programa retoma a visión *municipalista* dos servizos sociais, e elimina as políticas sociais como area para a competición electoral co BNG, pero non achega información sobre o posicionamento do PSdG-PSOE nas *viraxes* que están a acontecer na política social xurdida na VII lexislatura.

- O programa electoral presentado polo PSdG-PSOE ás eleccións do 2016 amosa unha focalización nas políticas relacionadas coa cohesión social e o benestar, sendo estas as que conforman o primeiro dos eixos do programa. As políticas de benestar insírense dentro deste eixo baixo o epígrafe "*Políticas de benestar, solidariedade e cooperación: A alianza coa cidadanía"* e artéllanse a través da proposta de creación dun Sistema Galego de Protección Social e a elaboración coa FEGAMP dun Plan Estratéxico de Servizos Sociais. Neste Plan Estratéxico englobaríase o Pacto Galego pola Infancia que, sobre a base dunha oferta equitativa de servizos en todo o territorio, asumiría a necesidade de incrementar o gasto público destinado ás familias e á infancia.
  A visión expansiva no substantivo non vai aparellada á presenza no programa de propostas sobre os diferentes entes administrativos creados para a artellaren, se ben no apartado adicado á administración local amósase preocupación pola "*redución substancial das subvencións condicionadas discrecionais ós concellos"*[518], en tanto que se afirma a necesidade da aprobación dunha nova Lei de Administración Local de Galicia ou de retomar os contidos do Pacto Local do 2006, así como de traballar nun novo Pacto Local "*que mellore e estabilice a distribución das competencias"*[519] . Neste sentido, ó igual có acontecido no programa do 2012, tampouco aparecen reflectidas as *viraxes* acontecidas na política social galega ou o Acordo marco asinado entre a Consellería de Política Social e a FEGAMP para a *estabilización* do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar. Con todo, o programa introduce no eido das políticas sociais a necesidade de incidir no ámbito institucional e integrar a innovación social, mellorando en elementos como a "*cogobernanza co terceiro sector de acción social, a planificación conxunta, a coordinación, colaboración, articulación e avaliación das políticas públicas, a colaboración público-privada etc"*[520]. Deste xeito, se ben non se presentan modificacións con respecto á arquitectura ou distribución competencial dos entes administrativos creados para a xestión e implementación das políticas sociais, introdúcese a conveniencia de *avanzar* integrando ó terceiro sector dentro da gobernanza da política pública como un actor salientable nos novos espazos de participación creados a raíz da activación do Sistema Galego de Protección Social.

A análise dos programas electorais amosa a preocupación do PSdG-PSOE pola (I) expansión da política de benestar; (II) a defensa do concepto de autonomía local e a visión municipalista; (III) a necesidade de superar a dependencia municipal do marco de subvencións autonómicas para o financiamento dos servizos; e (IV) a necesidade da limitación das capacidades dos entes autonómicos creados no seo da política. Estes elementos comportan que, se ben as propostas deseñadas polo PSdG-PSOE nos programas teñen un elevado nivel de concordancia cos obxectivos globais e de contido do novo enfoque das políticas sociais nacido na VII Lexislatura, a pesar das discrepancias detectadas con respecto ós obxectivos de proceso e obxectivos específicos; o posicionamento do PSdG-PSOE

[518] Programa electoral do PSdG-PSOE presentado ás eleccións autonómicas do 2016. Unha resposta nova. P. 169.
[519] Programa electoral do PSdG-PSOE presentado ás eleccións autonómicas do 2016. Unha resposta nova. P. 169.
[520] Programa electoral do PSdG-PSOE presentado ás eleccións autonómicas do 2016. Unha resposta nova. P. 51.

cualificado como de *oposición de baixa intensidade* non vén determinado tanto polo enfoque da propia política pública, senón polo escenario de competición electoral xeral co BNG e pola conversión da política social nunha area de competición entre os actores políticos que conforman o Goberno.

Neste sentido, a visión municipalista do PSdG-PSOE é un elemento que bate coa óptica sostida dende Vicepresidencia na VII Lexislatura, que asume a necesidade de que a política pública teña (I) o liderado autonómico, e (II) a creación dun ente multinivel que deseñe e implemente, e garanta a presenza de ámbalas administracións como titulares dos servizos. Esta óptica de Vicepresidencia bate cunha visión municipalista sostida historicamente polo PSdG-PSOE, se ben ó longo da historia da organización esta visión municipalista vencéllase ó rol das importantes alcaldías que o partido mantén en Galicia e ó *localismo* como recoñecido estilo político de determinadas das elites socialistas, á vez que a defensa deste principio de actuación nas areas políticas autonómicas comporta dificultades á hora da "*construción dun discurso común e un proxecto único para Galicia"* (Jiménez Sánchez, 2003:295).

Así, con respecto ó municipalismo, o PSdG-PSOE asumía que no Consorcio ó longo da VII lexislatura había:

> …unha intención política de ter control sobre cuestións municipais (…) cousa que orixinou este conflito entre o PSOE e o BNG, e tamén entre moitos técnicos municipais de concellos de diferentes cores políticas que plantexaron que lles parecía unha invasión intolerable (…), unha invasión clara sobre as competencias municipais que non se podía tolerar (…) mesmo a propia composición das maiorías do Consorcio e da Asemblea determinaba sempre unha posición gañadora. Iso é eficaz para sacar as políticas, pero era evidente que non se correspondía co mapa político daquela. Era evidente[521]

A oposición de baixa intensidade con respecto á política pública levada a cabo na VII Lexislatura matízase ó longo das seguintes, sobre todo atendendo á nova configuración do Parlamento na VIII Lexislatura e seguintes. Así, a conversión da area social nun escenario de competición electoral ente PSdG-PSOE e BNG pasa a un segundo plano en importancia, evolucionando o posicionamento do PSdG-PSOE de *opositor* a *aliado* e, polo tanto, contrario á posición que a Xunta sostén con respecto á (I) disolución do Consorcio, a (II) limitación da expansión, e (III) á introdución da externalización como xeito de xestión.

Neste sentido, volve coller forza o xa mencionado acordo xeral do PSdG-PSOE cos obxectivos de contido e obxectivos globais da política, á vez que se segue a soster a defensa do principio da autonomía local e a provisión pública directa como método de xestión dos servizos, evolucionando a posición do actor en función da decisión do novo Goberno de proceder a unha nova modificación na política ó longo das VIII e IX Lexislaturas nunha dirección contraria ós obxectivos de contido e obxectivos globais sostidos polo PSdG-PSOE.

Ademais, é preciso indicar que o novo posicionamento como *aliado* do PSdG-PSOE ratifícase dende o intre no que os Concellos se ven directamente afectados polo proceso de liquidación das achegas reclamadas dende o Consorcio, de tal xeito que se identifica a viraxe na política pública iniciada pola Consellería de Traballo na VIII Lexislatura como negativa e, polo tanto, préstase apoio ó modelo anterior de política como un *second best* ou dende unha postura de carácter conservativo (Subirats e Vallespín, 2015) aínda que mantendo os xa

[521] Declaracións realizadas por Beatriz Sestayo en entrevista realizada no marco da investigación.

mencionados matices e fricciónS. Así, o ambiente na V Comisión do Parlamento de Galicia sobre Políticas Sociais, nos debates sobre o Consorcio foi definido como:

> …de frustración e belixerancia ante a hipocrisía continua do PP, co que atacaba continuamente ó anterior sen facer nada. Sen facer nada máis cás privatizacións e a volta á política de subvencións clientelar á que sempre quixo volver que cren que é un instrumento para manterse no poder e á que sempre quixo volver (…). Bueno, ademais unha enorme frustración por ver a destrución e a campaña de comunicación que en realidade invisibilizaba o que pasaba. Seguro que moi pouca xente sabe en Galicia que aquilo tan terrible que acontecía co Consorcio segue vixente co PP e tan anchos e agora presídeo un Conselleiro do PP que antes botaba pestes do Consorcio[522].

A evolución no posicionamento do PSdG-PSOE ó longo do período 2005 – 2015 pasando de *opositor de baixa intensidade* a *aliado*, supón que sexa un actor central de cara a posibilidade de negociación do Acordo asinado entre FEGAMP e Consellería de Política Social no ano 2016. Con todo, o posicionamento municipalista do PSdG-PSOE comporta que manteña unha visión sobre o Consorcio como:

> …un sistema que pode valer para todo o País. Como sistema pode ser útil, pero eu defendo outro. Defendo a coordinación entre administracións e con moito máis protagonismo dos concellos, hai que recuperar o protagonismo dos Concellos. Agora, o consorcio, con modificacións e que teña un papel máis importante dos concellos, pode ser útil.[523].

Finalmente, achégase cadro cos aspectos máis salientables sobre o posicionamento do actor.

Táboa 41: O posicionamento do PSdG-PSOE autonómico como actor. Obxectivos e valores.

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
VII lexislatura (2005-2009)	Oposición de baixa intensidade	Modificación das regras institucionais vixentes na VI lexislatura. Eliminación do clientelismo no financiamento Estabilidade no modelo.	Creación dun ente de colaboración entre Xunta e Concellos para a coordinación Participación municipal. Transferencia directa fondos C.A. – EE.LL.	Estabilidade. Expansión da oferta. Titularidade pública. Mellora da coordinación. Liderado local.	Mellora da capacidade financeira de cada concello. Incidencia na xestión dos servizos. Posibilidade de xestión directa dos equipamentos Competición electoral Presidencia - Vicepresidencia Política social como area	Universalidade Municipalismo. Autonomía local. Titularidade pública. Eliminación da politización identitaria.

[522] Declaracións realizadas por Beatriz Sestayo no marco da investigación.
[523] Declaracións realizadas por Beatriz Sestayo no marco da investigación.

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
					estratéxica de competición electoral. Bilateralidade na relación coas cidades.	
VIII lexislatura (2009-2012) IX lexislatura (2012 – 2015) 2015 - 2017	Aliado	Defensa das regras institucionais básicas da VII lexislatura. Eliminación do clientelismo no financiamento Estabilidade no modelo. Sustentabilidade das facendas locais.	Defensa do rol do CGSIB como ente de coordinación multinivel. Críticas á AGSS. Transferencia directa fondos C.A. – EE.LL.	Expansión da oferta. Titularidade pública. Liderado local. Estabilidade. Coordinación. Seguridade xurídica.	Liderado do actor nas políticas sociais. Liderado do actor na defensa do municipalismo. Defensa das cidades. Incidencia na xestión dos servizos. Posibilidade de xestión directa dos equipamentos	Universalidade Municipalismo. Autonomía local. Titularidade pública.

Fonte: Elaboración propia a partir das entrevistas.

Como se comentou con anterioridade, o posicionamento do PSdG-PSOE sobre as regras institucionais para as políticas sociais creadas na VII lexislatura evoluciona dende situación inicial de *oposición de baixa intensidade* ata a posición de *aliado* a partir da VIII lexislatura, evolución determinada polos resultados das eleccións autonómicas do 2009 e seguintes coa entrada no goberno do Partido Popular e a revisión do modelo de política social do bipartito.

Con todo, é posible albiscar a coherencia nos elementos subxacentes ó posicionamento do PSdG-PSOE xa que, se ben se evoluciona dende a *oposición* a *aliado*, os obxectivos de contido ó longo do período analizado céntranse na defensa dun novo modelo de políticas sociais que elimine a relación asimétrica propia da VI lexislatura e previas, e que garanta a prestación de servizos municipais que sexan economicamente sustentables, dando así forma final ó anceiado novo modelo de financiamento dos Entes Locais mencionado polos actores entrevistados relacionados co PSdG-PSOE.

Como obxectivos de proceso, o PSdG-PSOE afástase da centralidade que Vicepresidencia lle outorga ó Consorcio para manter unha visión centrada na participación e no empoderamento municipal na política social a través da posibilidade da mellora do financiamento local e a transferencia directa de fondos entre a Xunta e os Concellos para o mantemento dos servizos e equipamentos. Estes obxectivos da VII lexislatura mantéñense nas seguintes optando por unha

defensa do Consorcio como un *second best* aínda que pulando pola súa reforma en termos de incremento da capacidade municipal.

Os obxectivos globais para a política social do PSdG-PSOE son semellantes ós da Vicepresidencia, aínda que discrepan nun punto esencial. Así, xunto coa vocación expansiva, a estabilidade, a titularidade pública ou a necesidade dunha mellora na coordinación entre as administracións (alén da xa mencionada eliminación do clientelismo no financiamento), o PSdG-PSOE fai énfase no liderado local da política, en tanto Vicepresidencia ten o liderado autonómico como un elemento central. Estes obxectivos son válidos para todo o período analizado, se ben a partir da VIII lexislatura é preciso engadir a procura da seguridade xurídica nas relacións entre Xunta e Concellos a raíz das polémicas xurdidas pola liquidación das achegas municipais e polo traspaso da xestión dos centros consorciados á Axencia Galega de Servizos Sociais unha vez disolto o Consorcio.

Con respecto ós obxectivos específicos do PSdG-PSOE como actor, é posible observar a incidencia que a óptica municipal ten sobre estes xa que, ademais de procurar que os Entes Locais mantiveran o liderado da mesma incrementando a súa capacidade financeira ou o control na xestión dos servizos, o PSdG-PSOE dálle unha especial relevancia ás cidades (nas que existían alcaldías do PSdG-PSOE na VII lexislatura autonómica) de tal xeito que son estas as que deben trasladar á cidadanía a imaxe do modelo social que o PSdG-PSOE mantén, xa que a política social é unha area estratéxica na que os socialistas teñen unha salientable tradición e na que se atopan na VII lexislatura nunha competición electoral co BNG. Estes obxectivos específicos modifícanse a partir do 2009 na medida en que desaparece o contexto de competición electoral co BNG dentro do goberno, en tanto que o PSdG-PSOE sostén a partir da VIII lexislatura un posicionamento que o referende como actor líder nas políticas sociais dende unha óptica de defensa dos intereses dos municipios.

Finalmente, como valores que sustentan a acción do PSdG-PSOE, ademais dos xa comentados de defensa da titularidade publica ou da universalidade dos dereitos relacionados co benestar, salientan os relativos ó municipalismo e á defensa da autonomía local dende unha óptica substancialmente diferente á xa observada na FEGAMP dos anos 2003 – 2007. Así, o PSdG-PSOE defende un municipalismo centrado no empoderamento dos Concellos como contrapeso á Xunta de Galicia, e baseado no equilibrio financeiro local que debe ser garantido mediante un novo modelo de financiamento. Estes valores están presentes ó longo de todo o período analizado, se ben de cara á X lexislatura incorpóranse valores relativos á inclusión do terceiro sector como parte da política social, ou a procura do consenso en torno ás fórmulas de xestión das políticas sociais que, finalmente, dan na sinatura por parte da Consellería de Política Social e da FEGAMP (a través da Presidencia dun Alcalde do PSdG-PSOE) no acordo para a estabilidade do Consorcio.

6.4.1.2.3 O Bloque Nacionalista Galego (autonómico).

O Bloque Nacionalista Galego chega ás eleccións autonómicas do ano 2005 despois de acadar nas eleccións do 1997 o liderado da oposición por medio de Xosé Manuel Beiras con

18 escanos, o 25% e máis de 395 mil votos; para retornar no 2001 a unha situación de empate técnico co PSdG-PSOE con 17 parlamentarios, o 22,9% e máis de 345 mil votos.

Neste contexto de competición co PSdG-PSOE, así como de descenso de apoio electoral con respecto ó teito acadado no 1997, Anxo Quintana chega á posición de Coordinador da Executiva Nacional no ano 2002, e de Voceiro Nacional no 2003, sendo o candidato do BNG á Presidencia da Xunta de Galicia nas eleccións do ano 2005 que dan lugar á VII lexislatura, nas que acada 13 parlamentarios, co 18,9% e un total de 311 mil sufraxios.

Os resultados electorais abren a posibilidade a un goberno de coalición conformado por PSdG-PSOE e BNG, materializado con posterioridade á sinatura do *"Acordo sobre bases programáticas para a acción do goberno que asinan os grupos políticos PSdG-PSOE e BNG"*, e polo que Emilio Pérez Touriño polo PSdG-PSOE acada a Presidencia da Xunta, en tanto que Anxo Quintana é nomeado Vicepresidente da Igualdade e do Benestar dando así inicio á acción do coñecido como *Goberno Bipartito.*

Este contexto de competición electoral autonómica sostida entre o BNG e o PSdG-PSOE non obstaculiza para a chegada a acordos como o da conformación do *Bipartito* na VII lexislatura autonómica, ou de gobernos municipais en numerosos concellos a raíz das eleccións municipais celebradas no ano 2007, de tal xeito que é posible observar unha alternativa estable de goberno tanto en termos autonómicos como locais ó Partido Popular. Con todo, esta competición electoral entre as organizacións trasládase ó interior dos gobernos conformados, de tal xeito que dende o BNG se tenta dar unha imaxe do goberno autonómico no que Anxo Quintana e a acción da Vicepresidencia sexa un referente, en tanto que dende o PSdG-PSOE se tenta dar unha imaxe presidencialista centrada en Emilio Pérez Touriño.

A nivel interno, o BNG constitúese como unha fronte de partidos políticos de carácter nacionalista de esquerdas, sendo este un dos elementos que o configuran como un actor complexo xa que contén no seu seo múltiples organizacións que, en virtude da oportunidade ou da política pública de referencia, poden incidir ou xerar *tensións* en maior ou menor grao. Neste sentido, se ben Anxo Quintana fora escollido na XI Asemblea Nacional do BNG como Voceiro Nacional cun 70% dos votos, esta porcentaxe é froito dun acordo entre diferentes organizacións internas entre as que salienta a Unión do Povo Galego, partido "*influenciado polos partidos independentistas e revolucionarios creados polos movementos descolonizadores – especialmente de Angola, Alxeria e Cuba-"* (Barreiro Rivas, 2003:113), que defende abertamente o proceso de autodeterminación de Galicia.

Así, a UPG é un elemento integrado no BNG, pero de cara ó proceso da investigación é preciso ter en conta que, en determinados intres da acción de goberno levada a cabo na VII lexislatura, emerxe e incide no posicionamento do BNG como organización política e, polo tanto, na acción das áreas de goberno cuxa responsabilidade recae nos membros do Bloque, de tal xeito que xorden *fricción*s internas entre os grupos que conformaron a maioría da XI Asemblea Nacional e que están representados pola UPG, polo Encontro Irmandiño de Xosé Manuel Beiras, e polos denominados *Quintanistas;* fricción*s* estas que desembocarán, anos máis tarde, na saída do BNG da maior parte dos afiliados vencellados con estas dúas últimas organizacións.

Tal e como se comentou con anterioridade, o *Acordo* para a constitución do Goberno, e a posterior distribución de Consellerías levado a cabo entre o PSdG-PSOE e o BNG leva a este

último a encabezar a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar, sendo o departamento que asume as competencias en materia de política social, de tal xeito que esta distribución confórmase como unha *policy window* de cara a que o BNG implemente o seu programa electoral en materia social.

Neste sentido, o BNG amósase como *aliado* das novas regras institucionais creadas para a política social dende o ano 2006 ata a actualidade, sostendo esta posición a pesar dos cambios nas conformacións dos gobernos e das modificacións dos posicionamentos dos diferentes actores da *policy network* ó longo do período analizado. Este feito comporta que o BNG, nas lexislaturas posteriores á VII, manteña unha firme postura de oposición ás iniciativas de modificación institucional da política (disolución do Consorcio) ou á introdución de modificacións substantivas de calado con respecto ás medidas introducidas ó longo do período 2006 - 2009 (caso da minoración do uso do galego nas Escolas Infantís – reflexo da defensa do BNG da identidade nacional - ou da externalización da xestión dos servizos – reflexo da defensa da titularidade e da xestión pública directa da oferta de servizos - , por exemplo).

Este posicionamento de *aliado* supón que o BNG comparte con Vicepresidencia os obxectivos de contido e os obxectivos globais da política, así como certos obxectivos de proceso, en tanto que mantén obxectivos específicos como organización política que, en función da situación puntual, poden ser coincidentes con Vicepresidencia ou poden xerar *fricciónsn*. O BNG é membro da *advocacy coalition* dos actores que defenden as novas regras institucionais relativas ás políticas sociais xurdidas na VII lexislatura.

O apoio do BNG ás novas políticas sociais vese potenciado a raíz da xa mencionada situación de competición electoral sostida entre o PSdG-PSOE e o BNG, e máis concretamente entre a Presidencia e a Vicepresidencia, ó longo do período 2005 – 2009. Así, como contrapeso á oposición de baixa intensidade do PSdG-PSOE, o BNG como organización política utiliza os seus recursos como apoio á política pública encabezada por Quintana, incrementando así o escenario de competición nun contexto de existencia de *"dous liderados perfectamente identificados e diferenciados pola xente* (…) *e o PSOE iso non foi quen de aceptalo, ata o final esperou que a caída do BNG ía significar un reforzamento do PSOE…"*[524]

De tódolos xeitos, a posición do BNG non é monolítica xa que a existencia de intres nos que as *fricciónsn* entre as diferentes organizacións que o compoñen emerxen, comporta que estas *fricciónsn* se trasladen ás políticas públicas a implementar e, polo tanto, á política social como unha das areas estratéxicas do Goberno. Neste sentido, dentro do contexto de *equilibrio limitado* no que se desenvolvía organizativamente o BNG da VII lexislatura, existen diferenzas dentro do BNG con respecto á implementación das novas regras institucionais da política social a través dun Consorcio e non a través da estrutura da Xunta de Galicia, e que son trasladadas mediante accións da Confederación Intersindical Galega como central sindical coa que diferentes organizacións integrantes do BNG manteñen estreitas relacións. Así, en función dos equilibrios da organización e da aposta da Vicepresidencia por diferentes medidas relacionadas coa Nova Xestión Pública e a Gobernanza, podíanse interpretar intervencións da CIG relacionadas cos procesos de selección de persoal dende o ano 2007 onde se afirma que:

[524] Declaracións realizadas por Anxo Quintana, Vicepresidente da Xunta de Galicia 2005 – 2009, e Presidente do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar 2005 – 2009.

> …la Vicepresidencia está «privatizando» servicios que deberían ser públicos, ya sea mediante conglomerados o con el «Consorcio de Quintana», que tiene formas de gestión al margen de la Administración, «ya que convoca pruebas sin bases, sin temarios y sin ningunas garantías»[525].

Estas reaccións da CIG como organización sindical vencellada ó BNG son interpretadas de xeito que:

> As acusacións de CIG non teñen nada que ver coas políticas sociais ou co Consorcio. Son loitas internas polo poder. Nada que fixera Quintana podía ser ben visto. Á CIG parecíalle fantástico que medio se privatizara a loita contra incendios pero parecíalle moi mal o Consorcio que era un organismo público, 100% público. Non é empresa nin axencia, é consorcio[526].

Neste sentido, as políticas sociais e o Consorcio de xeito individual, convertéronse nunha area estratéxica para a competición electoral sindical, de tal xeito que a CIG expón os seus propios intereses sectoriais relacionados coa función pública e co seu posicionamento con respecto ó modelo de administración autonómica que sostén; posicionamento este que determina a énfase *de parte* de cara ó concepto do Consorcio como *chiringuito* en detrimento da valoración do rendemento institucional da política ou da propia institución.

Así, o rol da CIG foi considerado como *"…un escándalo, un escándalo. Chama a atención que cando chega o PP pasa a apoiar moitas cuestións que non pasou antes…"*[527], percibíndose a existencia de:

> …erros de visión política no que é a acción sindical nos servizos públicos (…) É claro que os servizos públicos teñen que proporcionar condicións laborais dignas, estables… que a precariedade é incompatible cos servizos públicos de calidade. Agora, a finalidade dos servizos públicos non é o empregado, a finalidade son os cidadáns, e iso pérdese de perspectiva[528].

De tódolos xeitos, a posición da CIG varía de cara a finais da VII lexislatura, de tal xeito que, unha vez gañadas por este sindicato as eleccións sindicais celebradas en xullo do 2008, pasa a desempeñar un rol de apoio ó ente e de enfrontamento con outros actores sindicais e políticos na defensa do mesmo[529].

Esta situación de incidencia da CIG no desenvolvemento da política social, e o seu especial vencello co BNG, provoca que o posicionamento de *aliado* do BNG se vexa debilitado en diferentes ocasións ó longo da VII lexislatura. É dicir, as políticas sociais, e nomeadamente a implementación das novas regras institucionais, convértense nunha area estratéxica para as *fricción*s internas do BNG e para a competición sindical, co que isto comporta para a propia política pública.

---

[525] Nova publicada en La Voz de Galicia de 24 de outubro do 2007 baixo o titular "*La CIG acusa a Quintana de seleccionar personal para la Xunta con tribunales políticos".* Dispoñible on line en http://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2007/10/24/cig-acusa-quintana-seleccionar-personal-xunta-tribunales-politicos/00031193248853753664923.htm) consultado en maio-xuño do 2017.

[526] Declaracións realizadas por Antón Losada en entrevista realizada para a investigación.

[527] Declaracións realizadas por Pilar Candocia en entrevista realizada para a investigación.

[528] Declaracións realizadas por Carlos Aymerich en entrevista realizada para a investigación.

[529] Esta variación pode ser observada en nova publicada en Galicia Diario en marzo do 2009 cuxo titular é "*CIG y UGT defienden la total legalidad de las oposiciones al Consorcio de Igualdade e Benestar"* publicada on line en http://galiciadiario.com/web/frontend_cargar_noticia.php?id_noticia=29027 ou ó longo do desenvolvemento da nova cuxo titular é "*O PP denuncia amaños do BNG no Consorcio de Benestar"* publicada no Galicia Hoxe en xaneiro do 2009 e dispoñible on line en http://www.galiciahoxe.com/vivir-hoxe-galicia/gh/pp-denuncia-amanos-do-bng-no-consorcio-benestar/idEdicion-2009-01-09/idNoticia-382451/ consultado en maio-xuño do 2017

Con todo, o novo enfoque para a política social é un elemento salientable dentro dos programas presentados ás convocatorias electorais autonómicas no período 2005 – 2016, tendo como elemento central a óptica expansiva e a mellora da coordinación entre a Xunta de Galicia e os Entes Locais como superación do modelo previo á VII lexislatura. A continuación amósase a presenza das políticas sociais nos programas electorais do BNG.

- No programa electoral do 2005 as políticas de benestar son un eixo central da proposta do BNG, sendo vencelladas directamente ó incremento do autogoberno, de tal xeito que se identifica *"máis autogoberno e máis benestar"* para poñer as "*políticas públicas ó servizo do benestar"* (títulos do apartado II.1 e II.4 do Programa). Focalizándose directamente nas propostas para o benestar social, estas intégranse dentro do apartado "*A nosa prioridade: máis benestar social"*, dentro do cal se identifica o modelo de política de benestar previo como "*unha serie de medidas inconexas demostrativas de falta de criterio e decisión"*[530], incidindo en que "*Non existiu a provisión de fondos e recursos públicos necesarios para dotar a Galiza dos equipamentos e medios suficientes"*[531], o que amosa a "*falta de planificación e coordinación"*[532] a nivel interno dentro do Goberno e cos Entes Locais, aqueixados estes de "*raquitismo orzamentario* (…) *que determina a imposibilidade, por si propios, de dotárense dunhas estruturas sólidas e de equipos multidisciplinares que permitan atender a demanda…"*[533], de tal xeito que o deseño do sistema no 2005 fai que non responda "*ós criterios de globalidade e universalidade, con claros desequilibrios entre diferentes zonas do territorio galego, en función do tipo de poboación e cunha clara discriminación cara ós concellos máis pequenos e con menos recursos, acentuándose as desigualdades sociais"*[534]. Así, o modelo previo comporta a presenza de "*notables carencias e deficiencias na atención domiciliaria, nas prazas en escolas infantís, nas residencias e centros de día…"*.[535]
  Fronte a unha definición do problema marcada pola insuficiencia da oferta, pola descoordinación e pola fragmentación, as propostas do BNG supoñen a centralización das competencias autonómicas en materia social nunha única consellería, o establecemento de mecanismos estables de coordinación entre as administracións públicas, incrementar os orzamentos adicados ás políticas sociais ou reformar a Lei de Servizos Sociais.
  As propostas do BNG con respecto á atención á primeira infancia comportan a integración do ciclo 0-3 na Consellería de Educación, identificando este ciclo como unha parte do proceso educativo do neno e, polo tanto, enmarcándose na consellería coas competencias en educación. Esta integración complementaríase coa creación dunha rede pública "*con oferta suficiente e de calidade no 1º ciclo con centros con instalacións específicas, servizos complementares e posibilidade de horarios flexibles para compatibilizar a vida familiar e laboral"*[536]. Con respecto á atención ás persoas maiores, a diagnose xeral que realiza o BNG é de infradotación, propoñendo o "*desenvolvemento (con prazos e compromisos orzamentarios) dunha rede de recursos coa finalidade de garantirlle ás*

[530] Bloque Nacionalista Galego – Programa de Goberno – Autonómicas 2005, p. 26
[531] Bloque Nacionalista Galego – Programa de Goberno – Autonómicas 2005, p. 28.
[532] Bloque Nacionalista Galego – Programa de Goberno – Autonómicas 2005, p.29
[533] Bloque Nacionalista Galego – Programa de Goberno – Autonómicas 2005, p.29
[534] Bloque Nacionalista Galego – Programa de Goberno – Autonómicas 2005, p.29
[535] Bloque Nacionalista Galego – Programa de Goberno – Autonómicas 2005, p.29
[536] Bloque Nacionalista Galego – Programa de Goberno – Autonómicas 2005, p. 73

persoas maiores a permanencia na súa comunidade…", incidindo especialmente na creación dunha "*rede pública comarcal de Centros de Día"*[537]

- No programa do 2009, as políticas sociais son asumidas como un dos grandes logros da etapa previa ó conseguir o BNG "*Articular e desenvolver o sistema galego de benestar social e apostar polas políticas de igualdade"*[538], integrándose no documento dentro do segundo gran punto denominado "*Avanzando no benestar social e igualdade"* dentro da construción do Sistema Galego de Benestar iniciada coa Lei de Servizos Sociais do 2008.
  O Sistema Galego de Benestar é o elemento central que ten como referente relacionado coa cooperación institucional ó Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar. De feito, o programa pretende "*promover a integración e participación de todos os Concellos galego no Consorcio de Servizos de Igualdade e Benestar para afianzalo como o instrumento público de xestión para o desenvolvemento de servizos sociais de calidade"*[539] mediante a expansión dos seus diferentes programas (chegar a 12.000 prazas en centros de día, ampliación do programa Xantar na Casa, ou ampliación do transporte adaptado), en tanto que o programa das Galescolas se sitúa dentro do apartado relativo ó Ensino, pero dende unha perspectiva de compatibilidade entre a parte educativa das Escolas Infantís e a parte de conciliación, e coa óptica de asentamento do modelo de Galescolas e de expansión con máis de 10.000 prazas para a nova lexislatura.
  Finalmente, o programa do 2009 analiza o Consorcio no punto adicado ás *"Administracións públicas: A necesaria modernización dos nosos servizos públicos"* como exemplo de cumprimento do Pacto Local e como "*instrumento de cooperación e de resolución multilateral dos novos retos da sociedade actual, facendo da cultura de concertación o noso método de traballo. Unha cooperación guiada pola responsabilidade pública, a eficiencia e o servizo á cidadanía"*[540]. O documento propón afondar na fórmula do Consorcio xa que "*demostrou ser, ante todo, un instrumento ó servizo do municipalismo e da cidadanía. Un mecanismo do que os poderes locais obteñen apoio económico, colaboración institucional, capacidade de xestión e calidade na prestación dos servizos sociais"*[541], sendo a fórmula consorcial unha garantía para "*mellorar o financiamento de servizos públicos de ámbito local e comarcal e condicións de equidade e igualdade entre concellos"*[542] tal e como se recolle no apartado relativo ó financiamento local.
- Con respecto ó programa presentado á convocatoria do 2012, e xa dende unha perspectiva estratéxica diferente á de tentar repetir goberno, o BNG incide na necesidade de dotar a Galicia dun sistema avanzado de benestar que recupere os servizos sociais comunitarios que o Goberno *desatendeu*. Este pulo dos servizos sociais levaríase a cabo mediante o "*financiamento da Xunta en colaboración dos concellos"*[543] para expandir a oferta pública (centros de día, SAF, Xantar na Casa, lavandaría a domicilio…) mediante a atribución do 7% do orzamento ás políticas de benestar.
  No relativo ás Escolas Infantís, o BNG prevé reverter unha situación cualificada de "*parálise na extensión da rede de centros infantís, coa supresión do modelo educativo das*

[537] Bloque Nacionalista Galego – Programa de Goberno – Autonómicas 2005, p. 39.
[538] Programa Electoral – Eleccións ó Parlamento de Galiza 2009. P. 4.
[539] Programa Electoral – Eleccións ó Parlamento de Galiza 2009. P. 11.
[540] Programa Electoral – Eleccións ó Parlamento de Galiza 2009. P. 196
[541] Programa Electoral – Eleccións ó Parlamento de Galiza 2009. P. 196
[542] Programa Electoral – Eleccións ó Parlamento de Galiza 2009. P. 118.
[543] BNG – Eleccións Galegas 2012 – Programa Electoral. P. 62

Galescolas"[544] mediante o incremento orzamentario ata chegar ó 6% para as políticas de educación, a expansión da oferta pública e a "*Integración de toda a etapa de educación infantil (0-6 anos) no ámbito da consellería competente en materia de educación, recuperando unha rede galega de escolas infantís e procurando a súa extensión para garantizar prazas públicas de acordo coas necesidades reais, particularmente nas áreas urbanas e metropolitanas"*[545].

Deste xeito, o BNG formula unha proposta de modificación institucional do Consorcio ó propoñer a integración da xestión da etapa infantil na Consellería de Educación, en tanto con respecto ós restantes programas das políticas sociais se centra na expansión.

- No programa electoral presentado á convocatoria do 2016 polo BNG – Nós Candidatura Galega, as políticas sociais enmárcanse dentro do bloque relativo ós servizos públicos, onde en termos xerais se analiza a necesidade de impulsar "*uns servizos públicos de calidade, universais e gratuítos, con recursos e persoal suficiente"*[546], así como se declara abertamente a intención de "*suprimir a invasión competencial no ámbito local que propiciou a Lei de reforma e sustentabilidade local para privatizar servizos públicos e eliminar as políticas sociais municipais"*[547].

  Con respecto ás políticas sociais, o BNG considera necesario a "*Creación dun auténtico Servizo Galego do Benestar, un organismo que viría a xogar un papel similar ó do SERGAS mais no ámbito dos servizos sociais, que terá como prioridade a protección social e a loita contra a pobreza"*[548]. Este órgano será o responsable de retomar un vieiro expansivo dos diferentes programas sociais (plan de inclusión social, a renda de garantía social…), en tanto que en termos multinivel o programa contempla o "*Apoio/reforzo con financiamento da Xunta ós Servizos Sociais Comunitarios de atención primaria nos concellos"*[549] ou a "*mellora e ampliación dos centros socio-comunitarios e Centros de Día…"*[550] de xeito análogo ó proposto no programa do 2012.

  No relativo ás Escolas Infantís, o programa considera a situación baixo os parámetros do *deterioro, abandono permanente, retroceso, ataque incesante ó ensino en galego, maior privatización,* ou *doutrina neoliberal*, de tal xeito que para a reversión da situación se formule a necesidade de adicarlle o 7% do PIB ó ensino, o incremento das prazas públicas e a concepción da educación "*como un servizo público e universal e gratuíto de 0 a 18 anos"*[551]. Neste contexto, proponse a redución das ratios de docente por alumno en educación infantil ata un máximo de 15 alumnos por aula e, sobre todo o "*reestablecemento do modelo educativo das galescolas. Oferta suficiente de prazas públicas para o primeiro ciclo de Educación Infantil que satisfaga a demanda existente. Integrar toda a etapa de educación infantil (0 a 6 anos) no ámbito da consellaría competente en materia de educación"*[552] Así, o programa retoma as liñas do anterior mediante as iniciativas expansivas da oferta e a plena vixencia do modelo educativo das galescolas, pero coa integración da xestión das Escolas Infantís na Consellería de Educación, o que comportaría a xa mencionada reestruturación dos servizos do Consorcio.

[544] Programa Electoral – Eleccións ó Parlamento de Galiza 2009. P. 57.
[545] Programa Electoral – Eleccións ó Parlamento de Galiza 2009. P. 59.
[546] Construír Galiza, con ilusión, Galiza contigo. P. 43
[547] Construír Galiza, con ilusión, Galiza contigo. P. 43
[548] Construír Galiza, con ilusión, Galiza contigo. P. 58
[549] Construír Galiza, con ilusión, Galiza contigo. P. 58
[550] Construír Galiza, con ilusión, Galiza contigo. P. 60
[551] Construír Galiza, con ilusión, Galiza contigo. P. 49
[552] Construír Galiza, con ilusión, Galiza contigo. P. 51

Como se pode observar da análise dos programas electorais, o posicionamento do BNG con respecto ás novas regras institucionais para as políticas sociais xurdidas na VII lexislatura é de apoio ata a convocatoria do ano 2012 na que, a raíz da substitución de Anxo Quintana como voceiro e da chegada dun novo equipo coordinador á organización, así como do rol do propio BNG na oposición, as propostas con respecto á institución en particular se dilúen dentro dun concepto expansivo das diferentes medidas.

Con todo, no 2012 e no 2016 os programas electorais afirman a necesidade de que a xestión das Escolas Infantís se centralice na Consellería de Educación, aspecto este que suporía unha reformulación do Consorcio. Esta reformulación tamén é implícita na proposta de creación do Servizo Galego do Benestar no documento do 2016, aínda que a profundidade da proposta non permite albiscar a súa aplicación concreta para os servizos multinivel.

De tódolos xeitos, a non aparición dun apoio explícito á figura do Consorcio nos programas do 2012 e 2016 é posible relacionala coa xa mencionada substitución do equipo coordinador e do liderado do BNG[553]e coa fonda reformulación das relacións entre as organizacións que o integran así como co *equilibrio inestable* mencionado. Neste sentido, a emerxencia das organizacións internas que sosteñen posturas máis *escépticas* ou *críticas* para coas entidades instrumentais integrantes do sector público autonómico[554], e que se sitúan na liña da integración das funcións destas entidades dentro das estruturas das Consellerías competentes[555], así como o peso que o sindicato CIG ten na conformación destas posturas debido ó seu rol central na función pública autonómica, dá como resultado a presenza nos programas electorais de propostas de reformulación do Consorcio.

Así, se ben en termos programáticos o posicionamento do BNG dende o 2012 supón unha *matización* do seu apoio ó Consorcio como ente que representa as novas regras institucionais das políticas sociais na súa vertente multinivel, este apoio séguese a prestar ó longo das VIII e IX lexislaturas de xeito explícito en relación coas *viraxes* que sofre o ente dende unha óptica de carácter *conservacionista* (Subirats e Vallespín, 2015). Deste xeito, o BNG sostén o seu posicionamento como *aliado* en relación á decisión da disolución do Consorcio tomada no 2010, en relación ó proceso de liquidación das achegas, en relación á creación da Axencia Galega de Servizos Sociais e, finalmente, en relación ós Acordos do 2016 entre FEGAMP e Consellería de Política Social que dan paso á nova etapa de estabilidade da institución.

Finalmente, achégase cadro cos aspectos máis salientables sobre o posicionamento do actor.

[553] É preciso facer referencia ós acontecementos da Asemblea Extraordinaria do 2009, provocada pola dimisión do Consello Nacional a raíz dos resultados electorais, onde Guillerme Vázquez (da lista de Alternativa pola Unidade, conformada maioritariamente pola UPG) se impón a Carlos Aymerich (representante de + BNG, que aglutinaba ós *Quintanistas*), así como ós da XIII Asemblea Nacional celebrada no 2012, onde se reelixe a lista de APU e a raíz da cal se produce a escisión do Encontro Irmandiño de Xosé Manuel Beiras.

[554] É salientable a habitual utilización do termo *chiringuito* como denominación destas entidades entre os actores políticos, sindicais e medios de comunicación.

[555] Lémbrese a Olías de Lima (2011) na súa recompilación das principais propostas que a Nova Xestión Pública realiza fronte ó modelo de administración tradicional weberiano, e as reaccións que estas propostas suscitan entre os actores (salientando neste punto os actores sindicais relacionados coa función pública) en función do contexto territorial no que se apliquen.

Táboa 42: O posicionamento do BNG autonómico. Obxectivos e valores.

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
VII lexislatura (2005-2009)	Aliado	Creación dunhas novas regras institucionais. Eliminación do clientelismo no financiamento dos servizos sociais. Crear un modelo de benestar galego.	Creación dun ente de colaboración entre Xunta e Concellos con filosofía multinivel. Igualación das capacidades dos concellos. Incremento do financiamento autonómico.	Desenvolvemento dun modelo de benestar galego. Expansión da oferta. Titularidade pública. Planificación. Igualación dos usuarios. Coordinación. Liderado autonómico. Estabilidade. Equilibrio territorial.	Eliminación da centralidade do Partido Popular. Potenciar a centralidade da Vicepresidencia. Apoio á Vicepresidencia na competición electoral con Presidencia e co PSdG-PSOE. Benestar como exemplo da boa xestión dos marcos autonómicos. Sustentar a creación dun modelo propio de servizos sociais.	Facer País. Dereito universal. Apoio ós municipios na prestación de servizos. Fomento do galego. Maior autonomía, maior benestar. Equilibrio interno inestable entre organizacións que defenden as solucións da NXP e Gobernanza e outras que defenden o modelo weberiano de administración pública.
VIII lexislatura (2009-2012)		Mantemento das regras institucionais creadas na VII lexislatura. Eliminación do clientelismo no financiamento dos servizos sociais Sostemento do modelo de benestar galego. Co-financiamento estable da C.A	Mantemento do CGSIB como elemento artellador do modelo galego de benestar. Crítica ó deseño da AGSS. Crítica ó proceso de liquidación das achegas dos concellos. Crítica ó traspaso da xestión consorciada á AGSS.	Defensa da visión expansiva e crítica á conxelación da oferta. Defensa da titularidade pública e crítica á introdución da externalización da xestión. Defensa dos Entes Locais nas liquidacións das achegas. Mantemento do sistema de financiamento maioritario da C.A. creado na VII lexislatura.	Centralidade do BNG nas accións en defensa do galego. Centralidade do BNG na defensa dos servizos de benestar creados na VII lexislatura. Defensa do rol da CIG en relación ós dereitos laborais. Defensa dos servizos sociais locais.	Facer País. Dereito universal. Modificación dos equilibrios internos do BNG que o fan máis *escéptico* con respecto ás solucións institucionais da NXP e da Gobernanza. Defensa da autonomía local como resposta á Lei 27/2013. Liderado autonómico.
IX lexislatura (2012 – 2015)						
2015 - 2017		Mantemento das regras institucionais	Mantemento do CGSIB como elemento	Expansión da oferta.	Centralidade do BNG nas accións en defensa do	Facer País. Defensa de

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
		creadas na VII lexislatura.	artellador do modelo galego de benestar.	Titularidade pública. Mantemento do sistema de financiamento maioritario da C.A. creado na VII lexislatura.	galego. Centralidade do BNG na defensa dos servizos de benestar. Defensa do rol da CIG en relación ós dereitos laborais.	solucións weberianas para a xestión dos servizos públicos. Defensa da autonomía local nas competencias sobre servizos sociais. Liderado autonómico.

Fonte: Elaboración propia a partir das entrevistas.

Como se pode observar, o posicionamento do BNG sobre a modificación das regras institucionais das políticas sociais creadas na VII lexislatura é de *aliado* en todo o período analizado, sostendo a necesidade da creación dun modelo galego de benestar e da eliminación da dependencia que os servizos municipais teñen das convocatorias de subvencións anuais da Xunta de Galicia, polo que se procura a estabilidade no sistema de financiamento como grandes obxectivos de contido da política pública.

Os obxectivos de proceso concordan cos establecidos pola Vicepresidencia, salientando na VII lexislatura a necesidade de igualar as capacidades dos diferentes concellos para igualar os servizos a prestar á cidadanía, para o cal se precisa un incremento da achega orzamentaria por parte da Xunta de Galicia a través do Consorcio como ente multinivel. Estes obxectivos mantéñense ó longo das seguintes lexislaturas, pero centrándose na conservación do Consorcio e na loita contra a súa disolución, criticando o deseño da Axencia Galega de Servizos Sociais e o proceso de liquidación das achegas municipais e traspaso dos servizos consorciados á Axencia. É dicir, o Consorcio é o ente central para a definición da política social multinivel do BNG.

Os obxectivos globais da política social céntranse na expansión dos servizos e equipamentos, na planificación, coordinación, estabilidade ou titularidade pública como elementos básicos para a igualación efectiva dos servizos a prestar ós usuarios e que a calidade dos mesmos non se relacione co lugar de residencia, elemento este que se traduce na definición da política social como unha parte do equilibrio territorial e da idea de Galicia sostida polo BNG. Na VIII lexislatura e seguintes, os obxectivos globais do BNG baten de fronte coa decisión da disolución, así como coas decisións de conxelación da expansión ou de inicio da externalización na xestión dos servizos. Ademais, o BNG sostén unha postura de defensa do financiamento maioritario da Xunta de Galicia no Consorcio e, polo tanto, de crítica a un proceso de xestión das achegas por parte do Consorcio e da Consellería de Traballo e Benestar que detrae recursos dos orzamentos destinados ás políticas sociais dos Entes Locais.

Con respecto ós obxectivos específicos do actor, estes céntranse na VII lexislatura na loita pola centralidade tanto co Partido Popular como co PSdG-PSOE con respecto ó pulo da centralidade da Vicepresidencia nas políticas sociais e no traballo do Goberno. Neste sentido,

preténdese que a creación dun modelo propio de servizos sociais que chegue a toda a poboación dea idea da boa xestión da Vicepresidencia e, polo tanto, que xurda unha nova imaxe do BNG asociado ás políticas de benestar e á boa xestión das mesmas afastándose dos centros tradicionais da súa actividade como poden ser as políticas máis relacionadas coa identidade ou coas reivindicacións sindicais.

A partir da VIII lexislatura, estes obxectivos específicos (ó igual có acontecido nos apartados anteriores) céntranse en posicións defensivas do modelo de benestar creado, así como dos programas que se implementaron na VII lexislatura, con especial énfase na defensa da provisión directa dos servizos e na xestión pública dos equipamentos, ou no programa de normalización lingüística presente nas Galescolas. Esta defensa das posicións lévase a cabo polo BNG nas areas institucionais e pola CIG nas areas sindicais, de tal xeito que se produce unha simbiose entre os dous actores retomando as relacións *danadas* na VII lexislatura.

Finalmente, os posicionamentos e obxectivos sostidos polo BNG no período analizado susténtanse en valores relacionados co eixos *dereita – esquerda* e *centro – periferia*. Con respecto ós valores da esquerda, é posible observar a concepción dos servizos de benestar como dereitos universais necesitados dunha expansión que sustente a idea de que os cidadáns son iguais en calquera lugar de Galicia ó teren acceso a servizos de calidade prestados por unha rede de profesionais públicos. Con relación ós valores do nacionalismo, as políticas sociais son un elemento á hora de *facer País*, de equilibrar o territorio por medio dos servizos públicos, e utilizando o galego como elemento que identifique servizos de calidade. Neste sentido, o BNG da VII lexislatura sostén uns valores que vencellan a maximización da autonomía política propia do estado autonómico coa a creación dun modelo propio de benestar, desbotando posturas rupturistas e procurando a identificación entre nacionalismo, benestar e xestión.

É preciso facer especial mención á presenza dos valores da Nova Xestión Pública e da Gobernanza dentro do BNG e da Vicepresidencia como actores vencellados na VII lexislatura. Así, a expansión das políticas sociais viría dada a través de mecanismos áxiles e eficientes afastados dos aparellos centrais da Xunta de Galicia, posicionamento este que creará debates internos entre aquelas persoas proclives a un modelo weberiano de administración coas persoas máis achegadas á axilidade e eficiencia na xestión institucional.

A partir da VIII lexislatura, e tendo en conta os trocos organizativos do BNG, este último debate inclínase cara posturas proclives ó modelo weberiano de administración, valores estes que se compaxinan coa defensa dun principio instrumental da autonomía local na liña do xa observado con anterioridade, pero que se considera erosionado pola Lei de Racionalización da Administración Local 27/2013 aprobada polo Goberno do Estado. Neste sentido, o BNG dende o 2009 apoia unhas políticas sociais con liderado autonómico, públicas, expansivas e nas que os concellos manteñan os seus orzamentos e competencias fronte ó modelo da 27/2013.

6.4.1.2.4 A Alternativa Galega de Esquerdas – En Marea (autonómico).

Como consecuencia da XIII Asemblea Nacional do Bloque Nacionalista Galega celebrada no mes de xaneiro do 2012, o Encontro Irmandiño encabezado por Xosé Manuel Beiras decide abandonar a organización nacionalista e iniciar un camiño de procura de diferentes socios. Este camiño conduce á constitución de Alternativa Galega de Esquerdas onde ANOVA (nova denominación do anterior Encontro Irmandiño), conxuntamente con Esquerda Unida de Galicia e EQUO Galicia se presentan ás eleccións obtendo un total de 9 parlamentarios e máis de 200 mil votos.

AGE é unha coalición electoral de carácter soberanista e de esquerdas que presenta un programa electoral ás eleccións autonómicas do 2012 con catro grandes eixos baseados (I) na recuperación económica dunha crise identificada como *espolio*; (II) na defensa da identidade nacional; (III) na defensa da democracia, da igualdade e dos dereitos sociais; e (IV) na solidariedade económica e o desenvolvemento. Neste contexto, as políticas sociais operan como elemento transversal e a garantía do benestar da "*maioría social* (…) *require a plenitude dos dereitos individuais e colectivos como pobo"*[556], se ben pódense albiscar medidas como a "*defensa innegociable dos servizos públicos"*[557] ou a "*Igualdade real de homes e mulleres no eido laboral"*[558] que aínda que non se refiren especificamente ós servizos referencia desta investigación, si que amosan unha preocupación pola expansión da oferta pública dos mesmos na liña do incremento xeral de peso do sector público.

Ó longo da actuación da AGE no Parlamento de Galicia, é posible salientar en palabras de Eva Solla[559], representante na V Comisión, o seu apoio decidido á asunción da xestión dos servizos obxecto da investigación pola estrutura da Xunta de Galicia amosando a súa firme postura contraria "*…á creación de entes paralelos na administración autonómica"*, así como a defensa dunha reformulación xeral da distribución competencial das políticas sociais xa que "*eu creo que os servizos educativos e de políticas sociais en liñas xerais, salvo algúns servizos concretos, deberían corresponderlle á administración autonómica"*[560].

Con todo, a pesar da postura comentada relacionada coa desconfianza por parte de AGE con respecto ás propostas institucionais relacionadas coa Nova Xestión Pública e a Gobernanza aludindo ó termo *chiringuito*, os representantes de AGE salientan pola súa defensa dos dereitos dos traballadores do Consorcio ó longo das súas diferentes reivindicacións. Neste sentido, é posible identificar o posicionamento de AGE con respecto ó Consorcio como ente que artella as regras institucionais da política social en termos multinivel dende a VII lexislatura, como de *aliado*, se ben dende unha óptica de *second best* xa que"…*sempre é mellor que teñamos isto ca que non teñamos un servizo público, iso é evidente"*[561].

[556] Programa Electoral de AGE para as eleccións autonómicas do 2012. P. 2.
[557] Programa Electoral de AGE para as eleccións autonómicas do 2012. P. 3.
[558] Programa Electoral de AGE para as eleccións autonómicas do 2012. P. 3.
[559] Eva Solla é enfermeira no SEGAS e, na actualidade, Coordinadora Nacional de Esquerda Unida.
[560] Declaracións realizadas por Eva Solla, parlamentaria de AGE e de En Marea nas IX e X lexislaturas, e representante na V Comisión á investigación.
[561] Declaracións realizadas por Eva Solla, parlamentaria de AGE e de En Marea nas IX e X lexislaturas, e representante na V Comisión á investigación

Este posicionamento de *aliado* non se entende tanto dende unha óptica de acordo co deseño institucional do ente (xa foi observado que se categoriza como *chiringuito*), nin como artellamento propio dunha política de carácter multinivel (a postura de AGE é dunha redistribución competencial cara á Comunidade Autónoma para, posteriormente, planificar en clave comarcal), senón dende unha dobre postura. En primeiro lugar, relacionada co recoñecemento da necesidade duns servizos cuxa oferta non era suficiente e ós que o Consorcio lles deu un pulo importante. En segundo lugar, dende unha postura de carácter *sindical* relacionada coa defensa dos dereitos dos traballadores do ente que, en percepción de AGE, non teñen dereitos semellantes ós dos traballadores da Xunta.

Con todo, AGE ó longo da IX lexislatura reacciona de xeito contrario á tentativa do traspaso dos centros consorciados á Axencia Galega de Servizos Sociais xa que, ademais de ser outro *chiringuito*, foi un proceso:

> …bastante confuso e opaco dende o inicio (…) o que non houbo en xeral e sobre todo na Consellería de Beatriz Mato é unha planificación real dos servizos de política social (…) ti non podes anunciar unha disolución cando non tes claro como van pasar eses traballadores, cal vai ser… non había planificación e de aí vén o fracaso porque non saben como facelo, non tiñan negociado nada cos sindicatos… Creo que é o que non debe facer nunca a administración que é empezar a casa polo tellado.[562].

Aínda que AGE é un actor político con presenza parlamentaria a nivel autonómico unicamente na IX lexislatura, constitúe un elemento a ter en conta para a constitución a nivel local das denominadas Mareas, actores políticos locais que actúan a xeito de espazos de converxencia de diferentes organizacións e colectivos que recollen tanto as ensinanzas da actividade e da estratexia de AGE, como do 15 M, así como de organizacións que saen do Bloque Nacionalista Galego con posterioridade ó Encontro Irmandiño de Xosé Manuel Beiras. Neste sentido, ó longo do 2014 e con carácter previo ás eleccións locais do 2015 constitúense referentes como pode ser a Marea Atlántica da Coruña, Compostela Aberta en Santiago de Compostela, Ferrol en Común, Marea de Pontevedra e numerosas mareas locais en diferentes concellos.

Nestas organizacións locais conflúen, cun peso variable en cada localidade, os membros fundadores de AGE e de outras organizacións como Podemos Galicia, acadando diferentes alcaldías entre as que salientan as de A Coruña, Santiago de Compostela e Ferrol. O éxito electoral das Mareas provoca que AGE evolucione de cara ás eleccións ó Congreso dos Deputados do 2015 (e do 2016)[563], así como ás eleccións autonómicas do 2016, baixo a forma En Marea.

En Marea, liderada por Luís Villares[564], acada nas eleccións autonómicas do 2016 un total de 271.418 votos e 14 parlamentarios, conseguindo liderar a oposición no Parlamento e obtendo o 19% do total dos votos emitidos.

[562] Declaracións realizadas por Eva Solla, parlamentaria de AGE e de En Marea nas IX e X lexislaturas, e representante na V Comisión á investigación

[563] En Marea acada nas eleccións ás Cortes Xerais do 2015 un total de 410.698 votos e 6 representantes, baixando a 347.524 votos e 5 representantes na reedición das mesmas no 2016.

[564] Luís Villares é licenciado en Dereito pola USC e maxistrado na Sala do Contencioso do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia. Colabora en numerosas asociacións relacionadas coa normalización lingüística ou coas políticas sociais, salientando

Como *herdeira* de AGE, En Marea mantén parlamentarias como Eva Solla que pertencían a AGE na IX lexislatura, e que seguen a formar parte da V Comisión de Políticas Sociais do Parlamento, apoiada por Paula Vázquez Verao[565] na X lexislatura, de tal xeito que se pode afirmar que a organización tamén herda o posicionamento como *aliado* con respecto ás políticas sociais sempre tendo en conta os aspectos xa mencionados relacionados coa aposta pola redistribución competencial, co modelo institucional integrado na Consellería de Política Social, ou coa énfase que se fai na comarca como territorio para a planificación.

Así, dentro do programa presentado por En Marea ás eleccións autonómicas do 2016, a organización propón dentro do apartado *Políticas Sociais para construír o benestar*, diferentes medidas de carácter expansivo para os servizos de referencia na investigación. Neste sentido, alúdese directamente á necesidade de desenvolver "*unha estratexia coordinada que contemple o incremento de prazas en centros de día e nas escolas infantís"*[566] relacionada coas políticas de conciliación da vida familiar e laboral e coa *socialización dos coidados*, propoñendo o recoñecemento da etapa 0-3 anos como etapa educativa, ampliando a oferta de prazas públicas e a súa incorporación ás competencias da Consellería de Educación.

Como se pode comprobar, En Marea sostén grande parte dos posicionamentos de AGE, en tanto que desenvolve un modelo territorial de carácter comarcal sobre o que se asentará a planificación dos mesmos aínda que, no caso das Escolas Infantís, esta planificación e xestión sería propia da Consellería de Educación. Deste xeito, obsérvanse de novo a óptica escéptica con respecto ás solucións institucionais diferentes da integración dos servizos na estrutura da Xunta de Galicia, mantendo a necesidade dunha nova distribución competencial así como introducindo o requirimento dos Entes locais dun novo modelo de financiamento.

Con todo, un dos elementos centrais en En Marea con respecto ós servizos é a defensa dos dereitos laborais dos traballadores do Consorcio, elemento este que leva á permanencia das ópticas de carácter sindical con respecto a outras valoracións relativas ó rendemento institucional para co Consorcio, e que determina a acollida positiva que se outorga dende En Marea ós Acordos do ano 2015 entre a Consellería de Política Social e a FEGAMP para a clarificación das achegas municipais ó ente, pero sobre todo con respecto ó acordo do 2016 relativo á incorporación do persoal do Consorcio ó V Convenio da Xunta de Galicia.

Finalmente, achégase cadro cos aspectos máis salientables sobre o posicionamento do actor.

Xuíces para a Democracia, a Irmandade Xurídica Galega ou a Rede Arnela de investigación en igualdade, dereitos e Estado Social.

[565] Traballadora do sector turístico na Ribeira Sacra, conta con estudos en Xeografía e Historia pola UNED. Activista local en temas relacionados coa cultura e co sector social.

[566] Véxase programa de En Marea, Un País Xusto. P. 62.

Táboa 43: O posicionamento de AGE / En Marea. Obxectivos e valores.

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
IX lexislatura (2012 – 2015)	Aliado	Creación dunhas novas regras institucionais para as políticas sociais a partir da redistribución competencial. Defensa da expansión que supuxo o modelo consorcial, pero dende a óptica dun *second best*.	Redistribución competencial entre a Xunta de Galicia e os Entes locais. Novo modelo de financiamento local. Xestión das Escolas Infantís por parte da Xunta de Galicia. Crítica do modelo de *chiringuitos*. Revisión completa do modelo laboral do Consorcio.	Expansión da oferta. Titularidade pública. Xestión directa. Planificación comarcal. Liderado autonómico. Igualación dos usuarios. Equilibrio territorial.	Lexitimación como actor político emerxente. Defensa da óptica sindical dentro da política pública.	Expansión. Xestión pública directa. Dereito universal. Comarcalización. Apoio ás reivindicacións dos traballadores públicos.
2015 – 2017 (X lexislatura)						

Fonte: Elaboración propia a partir das entrevistas.

Como se pode comprobar, o posicionamento de AGE / En Marea ó longo das IX e X lexislaturas con respecto ás regras institucionais da política social artelladas en torno ó Consorcio e de *aliado*, se ben coas cautelas comentadas con anterioridade e tendo en conta a relativa xuventude do actor con respecto á súa actuación institucional no Parlamento.

Neste sentido, e aludindo á xénese de AGE / En Marea, nesta organización atópase enmarcados numerosos cadros que integraron o BNG, e incluso que participaron no goberno da Xunta na VII lexislatura, razón pola cal o actor conta cunha herdanza que inflúe no seu posicionamento. Estas influencias amplíanse ás de carácter sindical, elemento este que comporta que en diferentes ocasións a óptica para a análise do rendemento dunha política pública se vexa comprometida, polo que se pode observar un fenómeno de certa *captura* por parte dos *street level* integrantes do cadro de persoal do Consorcio sobre a conformación da axenda do actor e sobre as súas prioridades institucionais.

Deste xeito, o rol de *aliado* para coa política pública da VII lexislatura é considerado como un *second best* xa que o obxectivo de contido de En Marea é camiñar cara unha nova redefinición das regras institucionais relacionada cunha nova distribución competencial que, como obxectivo de proceso, leve a que a Xunta de Galicia asuma o peso dos servizos dentro da súa estrutura xerárquica, ficando os Concellos nunha mellor posición económica que se

vería potenciada por un novo modelo de financiamento local. Esta revisión das regras institucionais veríase completada cunha nova política de recursos humanos para o persoal do Consorcio que, como xa se ten comentado con anterioridade, o actor considera primordial no desenvolvemento da política, así como coa fonda crítica á existencia de estruturas institucionais relacionadas coa Nova Xestión Pública consideradas como *chiringuitos* ou *administración paralela*.

Este novo modelo de políticas sociais protagonizado pola Xunta de Galicia daría resposta a uns obxectivos globais centrados na expansión dos servizos xestionados de xeito directo pola Xunta, mecanismo que aseguraría a igualación da calidade da oferta en todo o territorio, e para cuxa expansión se procedería á planificación dende a realidade de carácter comarcal xerando así unha estratexia de equilibrio territorial.

Como obxectivos específicos do actor é preciso salientar que, se ben se pode observar unha certa semellanza na xénese das liñas mestras do posicionamento coas do BNG, En Marea asume o reto da procura da súa lexitimación como actor político debido á súa recente creación, sendo a diferenciación e, polo tanto, a innovación das súas propostas un factor a ter en conta para a devandita lexitimación na competición cos restantes actores. Ademais, como xa se comentou en diferentes ocasións, é salientable o peso que o factor sindical ten na elaboración do discurso do actor con respecto á política.

Finalmente, como valores, AGE / En Marea amosan un firme asentamento na defensa dunha óptica expansiva e pública da política, identificando público con institucional, e de carácter universalizador dende unha óptica comarcal como artelladora de Galicia.

6.4.1.2.5 O Partido Popular (local).

Como foi comentado con anterioridade, os principais actores políticos autonómicos (Partido Popular, PSdG-PSOE e Bloque Nacionalista Galego) teñen a súa correspondencia a nivel local, correspondéndolle a estes actores locais a responsabilidade de tomar decisións sobre as políticas locais dun xeito converxente ou diverxente cos intereses representados polas organizacións políticas a nivel autonómico e atendendo ós seus propios intereses de carácter territorial, elementos estes que determinarán a presenza dun maior ou menor grao de conflito interno dentro das organizacións.

No caso do Partido Popular, as tensións de carácter multinivel salientan debido, sobre todo, ó seu rol central na política institucional galega ó longo da maior parte do período democrático, obtendo amplas maiorías no Parlamento autonómico e, a nivel local, unha posición consolidada en alcaldías, sobre todo en concellos menores de 20 mil habitantes.

Deste xeito, e tendo en conta que os actores de carácter local responden a dinámicas territoriais propias como elemento básico para a súa continuidade e para a acción de goberno atendendo á tese da repolitización e do novo localismo sostida por Brugué e Gomá (1998), tamén se debe ter en conta a tese da nacionalización da axenda política local como elemento que pode colidir coa visión local, co cal a presenza de tensións multinivel no seo do Partido Popular é un elemento que emerxe tanto máis canto maiores son os espazos de interacción

multinivel nas políticas públicas e a importancia estratéxica destas a nivel local, como é o caso das políticas sociais e os servizos de benestar.

Neste sentido, o propio desenvolvemento organizativo do Partido Popular comporta, seguindo a Lagares Díez (2003:55-56) a creación de *baronías* e *feudos* como "*peza clave na configuración organizativa do PP galego"*, de tal xeito que son as Deputacións Provinciais as que se conforman como os :

> …xenuínos centros do poder da provincia, desde onde se coordinan unha serie de servizos intermunicipais que proporcionan, en boa medida, o acceso a todos os núcleos locais de poboación. Neste sentido, o uso que se fixo da deputación como instrumento de control e potenciación dos municipios e, a través deles, das bases locais do partido, está referido, fundamentalmente, á propia capacidade da institución para distribuír incentivos selectivos nos diversos niveis da administración e, por medio desta, da organización. (Lagarez Díez, 2003:55-56)

É dicir, o Partido Popular autonómico ten un esquema organizativo no que as localidades contan cun rol central, co que isto comporta en termos de interacción en determinadas areas políticas.

Con respecto ás regras institucionais propias das políticas sociais relacionadas cos servizos de benestar a nivel local previas ó ano 2006, o Partido Popular local, como actor central en termos de responsabilidades de goberno a nivel municipal, asume unha posición crítica ó vir determinado o nivel de prestación de servizos á cidadanía por parte dos Concellos polo sistema das subvencións "*graciales e envelenadas"*[567] deseñadas polo Goberno autonómico, de tal xeito que:

> …a min non me poden dar un servizo porque lle caio ben, téñenmo que dar porque lle fai falta ós veciños. Se non é cacicada. É para ter un control político, e aí é onde o fin xustifica os medios. [568].

Neste sentido, as Alcaldías do Partido Popular recoñecen que a carencia de recursos financeiros dos Entes Locais (lémbrese o concepto *raquitismo financeiro* presente no Pacto Local do 2006) comporta unha dependencia dos recursos da Xunta de Galicia, sendo esta dependencia completa á hora de construír e xestionar os centros e, polo tanto, facéndose realidade o concepto do *círculo da dependencia* de Medir Tejado (2015).

Perante esta definición do problema centrada na insuficiencia da oferta debido á insuficiencia de recursos que non resolve o sistema de apoio financeiro da Xunta de Galicia centrado nas convocatorias de subvencións, as Alcaldías do Partido Popular operan en termos de aliados para o novo modelo de política pública xa que "*a nós* (ós concellos) *parécenos caralludo… e eu como representante asino convencido de que o Consorcio ía ser un alivio económico para os Concellos, como así foi"*[569].

Este posicionamento proclive por parte das Alcaldías do Partido Popular pódese resumir, dun xeito cualitativamente significativo, en declaracións como "*…era rendible para os concellos… eu tiña unha gardería e pasei a dúas, e as dúas custábanme menos ca unha.*

[567] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP e Alcalde de Lalín entre 1990 – 2015 polo PP, en entrevista concedida á investigación.
[568] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP e Alcalde de Lalín entre 1990 – 2015 polo PP, en entrevista concedida á investigación.
[569] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP e Alcalde de Lalín entre 1990 – 2015 polo PP, en entrevista concedida á investigación.

Como alcalde, o servizo resultábame vantaxoso? Si."[570]; en tanto que cuantitativamente é posible observar como dos 267 concellos adheridos ó Consorcio a 31 de decembro do 2008, un total de 121 estaban gobernados polo Partido Popular, o que supón o 46% dos concellos consorciados.

Este posicionamento do Partido Popular local, sobre todo naqueles casos nos que ostentaba a Alcaldía municipal, comportaba que se compartiran coa Vicepresidencia os obxectivos de contido relativos á modificación das regras institucionais que o Consorcio levaba aparellado, en tanto que tamén se compartían obxectivos de proceso relativos a como facer estes trocos, aínda que neste caso facendo fincapé no concepto da autonomía local e no control da capacidade de manobra da Vicepresidencia e, polo tanto, na incidencia dos Entes Locais no proceso de toma de decisións.

Con todo, a presenza de puntos de acordo entre as *hipóteses causais* do Partido Popular a nivel local e a de Vicepresidencia, así como o a presenza dun acordo inicial con respecto á *hipótese de intervención* que supón a creación do Consorcio, non obsta para a aparición de fricción entre estes actores ó longo da VII Lexislatura.

Estas fricción acontecen no referido á ampliación do perímetro do problema público que realiza Vicepresidencia, ó incluír dentro da expansión da oferta de Escolas Infantís o *issue* de carácter lingüístico, como no referido ó proceso de implementación das medidas de carácter expansivo por parte do Consorcio na devandita VII Lexislatura.

Na primeira das *fricción*, aínda que a inclusión de medidas de fomento do galego na educación infantil viñera recollida no Plan de Normalización aprobada no 2004 por unanimidade no Parlamento, o Partido Popular non amosa unha posición proactiva de cara ó desenvolvemento deste Plan. Deste xeito, e xa na *policy window* que supón a VII Lexislatura e o liderado do Consorcio por parte de Vicepresidencia, introdúcese dentro do programa das Galescolas a preocupación polo fomento do galego na etapa de 0-3 anos, tal e como se observou en apartados previos, provocando reaccións contrarias á medida en diferentes actores. Esta posición contraria tamén é posible atopala naquelas Alcaldías do Partido Popular que, aínda que se adheriran ó Consorcio, non concordaban coa ampliación do perímetro do problema ó identificaren ás Galescolas coas *Ikastolas* e afirmando que "*tiñan un obxectivo político claro de adoutrinamento dos nenos*"[571], de tal xeito que "*cando ti queres impoñer unha cousa, prodúcese o efecto rebote*"[572] ó aludir ás cifras decrecentes de galego falantes, en tanto que a posición alternativa que se defendía centrábase en que habería que "*facer unha permeabilidade de arriba a abaixo e convencer de que un sinal de identidade cojonudo que é noso, que é o idioma, que enriquece, e que a xente o faga seu e o distribúa e o fale…*".[573]

Na segunda das *fricción*, a concepción expansiva da política, é preciso indicar que o Partido Popular municipal asume os posicionamentos observados no Partido Popular

[570] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP e Alcalde de Lalín entre 1990 – 2015 polo PP, en entrevista concedida á investigación.
[571] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP e Alcalde de Lalín entre 1990 – 2015 polo PP, en entrevista concedida á investigación.
[572] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP e Alcalde de Lalín entre 1990 – 2015 polo PP, en entrevista concedida á investigación.
[573] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP e Alcalde de Lalín entre 1990 – 2015 polo PP, en entrevista concedida á investigación.

autonómico relativos á crítica á acción do Consorcio por considerala excesiva en contraposición á mensaxe de austeridade que se elevaba na axenda a partir do ano 2008 – 2009. Neste sentido, considerábase ó Consorcio como:

> …un tinglado totalmente desproporcionado ós recursos que había. O Consorcio se se monta máis austero e máis pactado cos concellos, tería sido moi rendible, pero montan unha estrutura tremenda, innecesaria e magalómana…. [574]

Este elemento de malgasto está presente a pesar da aceptación de que os servizos prestados polo Consorcio son considerados tecnicamente superiores ós anteriormente prestados polos Concellos xa que:

> …crean unha estrutura distinta, máis personalizada (…) Obviamente, nunha época rica dala mantido, e se ti non queres subir as cotas ós usuarios… pois eles subíronlle o salario ós gardadores… que eran mestres… e puxeron máis xente por alumno… a parella educativa. Fixeron unha cousa mellor tecnicamente pero que non se daba sostido. A nosa gardería que funcionaba caralludamente e con queixas cero, pasou a custar o dobre. Cando se deron conta de que as garderías custaban moito é cando nos pasan unha receita ós concellos de que nos teñen que pagar tanto, e é cando se monta o Cristo.[575].

De tódolos xeitos, a pesar das *fricción*s comentadas, as Alcaldías do Partido Popular amosan unha postura proclive ó Consorcio ó longo da VII Lexislatura que inevitablemente comporta a existencia de *tensións* co Partido Popular autonómico, recoñecendo que:

> O problema fundamentalmente foi que había concellos onde os partidos dicían "nin de coña" que non entraba o concello…é que a min interésame porque teño unha gardería que coa subvención que me dan non me chega, e se a meto no consorcio chégame, pero dende o partido recomendámosche que non, e entón aí máis ca debate había presións. Eu sempre defendín que o interese veciñal e municipal está por riba dos lexítimos intereses partidista.[576]

Nesta situación, as tensións organizativas internas multinivel comportan que houbera concellos que "*…non entraron porque dende o partido non querían que entraran"*[577], reforzando así a óptica que de cara ás eleccións autonómicas do 2009, a política social convertérase efectivamente nunha area estratéxica para a competición política.

Xa na VII Lexislatura autonómica, as *tensións* comentadas entre as Alcaldías do Partido Popular e o Partido Popular autonómico, xa no Goberno, non diminuirían senón que se manterían debido ó proceso de deseño e xestión das liquidacións das achegas municipais ó Consorcio que vai aparellado á decisión de disolución do mesmo e substitución por parte da Axencia Galega de Servizos Sociais. Neste sentido, estas liquidacións:

[574] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP e Alcalde de Lalín entre 1990 – 2015 polo PP, en entrevista concedida á investigación.
[575] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP e Alcalde de Lalín entre 1990 – 2015 polo PP, en entrevista concedida á investigación.
[576] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP e Alcalde de Lalín entre 1990 – 2015 polo PP, en entrevista concedida á investigación.
[577] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP e Alcalde de Lalín entre 1990 – 2015 polo PP, en entrevista concedida á investigación.

> …producíronse unilateralmente por parte da Xunta porque tiña un problema e de repente pásanos unhas liquidacións coas que non estabamos de acordo. Entón mira, pois moi ben, se ti dis que é iso e eu digo que non, eu teño un convenio asinado e vou ó contencioso[578].

Deste xeito, as Alcaldías do Partido Popular antepoñen a visión local en detrimento do aliñamento de posturas co Partido Popular autonómico, a Consellería de Traballo e Benestar e o Consorcio á hora de procurar unha solución consensuada para o problema das liquidacións, solución esta que se dá no 2016 mediante o acordo entre a FEGAMP e a Consellería de Política Social, acordo este no que incide a experiencia no mundo local do novo equipo da Consellería xa que:

> A xente que foi alcalde ve o mundo da administración doutra maneira porque lle veu o cu á curuxa. Hai unha diferenza de tratar con conselleiros e directores xerais que foron alcaldes ou concelleiros con responsabilidades de goberno… hai unha diferenza abismal porque saben cales son os problemas reais da xente, e da outra maneira es un puñetero teórico[579].

Finalmente, indicar que os posicionamentos das Alcaldías do Partido Popular e a presenza de tensións co Partido Popular a nivel autonómico é propio das políticas de carácter multinivel nas que a elevada complexidade das mesmas, así como o cruce de intereses a diferentes niveis, provoca o curtocircuíto dos automatismos na transmisión de directrices *top – down* na organización política na liña da repolitización e do novo localismo presentes en Brugué e Gomà (1998). Esta ausencia de subordinación directa incrementa a complexidade das interaccións entre os actores que, ademais de se vencellaren en función da pertenza a unhas determinadas siglas políticas, poden atopar outro tipo de vencellos de carácter neo-institucional como os relacionados cun mesmo enfoque sobre as necesidades do mundo local ou cuns valores municipalistas de referencia, de tal xeito que estes elementos sexan catalizadores dunhas relacións entre actores baseadas na cooperación en detrimento de posturas de carácter conflitivo, se ben esta situación matízase coa proximidade de escenarios electorais ou de accións en torno a *cleavages* centrais que serven para que os actores retomen as posturas máis habituais relacionadas coa competición política.

En todo caso, o posicionamento do Partido Popular a nivel local, nomeadamente das súas alcaldías, con respecto ó novo modelo de política social artellado en torno ó Consorcio a partir da VII Lexislatura, é de aliado, posición que se mantén ó longo do período 2009 – 2015 ata o ano 2016 no que se asina o Acordo Marco entre a Consellería de Política Social e a FEGAMP.

Seguindo o esquema establecido, achégase cadro cos aspectos máis salientables sobre o posicionamento do actor.

Táboa 44: O posicionamento do Partido Popular local. Obxectivos e valores.

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
VII	Aliado	Creación	Creación dun	Estabilidade.	Centralidade	Autonomía

[578] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP e Alcalde de Lalín entre 1990 – 2015 polo PP, en entrevista concedida á investigación.
[579] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP e Alcalde de Lalín entre 1990 – 2015 polo PP, en entrevista concedida á investigación.

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
lexislatura (2005-2009)		dunhas novas regras institucionais diferentes ás vixentes na VI lexislatura. Matización das prácticas de clientelismo no financiamento dos servizos sociais. Co-financiamento estable da C.A.	ente de colaboración entre Xunta e Concellos con filosofía multinivel. Participación municipal clara e estable. Liderado financeiro autonómico.	Financiamento maioritario autonómico. Expansión. Modelo de titularidade mixta. Liderado autonómico no marco dunha nova distribución competencial	no ámbito local. Alcalde como representante do ente. Política social como area estratéxica de competición electoral local. Bilateralidade. Visibilidade.	local. Transferencia á C.A. da responsabilidade sobre as políticas sociais. Eliminación da politización identitaria. Adaptación territorial á demanda.
VIII lexislatura (2009-2012)			Reticencias á substitución do CGSIB pola AGSS. Clarificación dos contidos dos Convenios de Adhesión. Limitación da participación financeira local.	Mantemento do sistema de financiamento maioritario da C.A. creado na VII lexislatura. Sustentabilidade dos equipamentos. Liderado autonómico no marco dunha nova distribución competencial	Clarificación liquidacións das achegas. Mantemento dos equipamentos creados en cada concello. Política social como area de non competición electoral local.	Continuidade na prestación dos servizos. Austeridade Xestión.
IX lexislatura (2012 – 2015)						
2015 - 2017			Vitalidade do CGSIB.	Estabilidade. Financiamento maioritario autonómico. Expansión. Modelo de titularidade mixta. Liderado autonómico.	Centralidade no ámbito local. Alcalde como representante do ente. Política social como area de non competición electoral local. Bilateralidade. Visibilidade.	Continuidade na prestación dos servizos Austeridade Xestión. Transferencia á C.A. da responsabilidade sobre as políticas sociais.

Fonte: Elaboración propia a partir das entrevistas.

Tal e como se pode observar, o rol de *aliado* do Partido Popular local para coas regras institucionais das políticas sociais creadas na VII lexislatura mantense ó longo de todo o período analizado ata chegar á actualidade coa estabilización definitiva do Consorcio.

Neste sentido, os obxectivos de contido do actor céntranse na creación dunhas novas regras con respecto ás propias da VI lexislatura e anteriores que maticen a percepción da asimetría no financiamento por parte da Xunta dos servizos sociais, e que sexan estables para proceder á planificación dos servizos.

Como obxectivos de proceso, o Partido Popular local observa ó Consorcio como un ente que responde ás súas necesidades ó contar cun liderado financeiro autonómico e cunhas regras de participación local estables. Estes obxectivos propios da VII lexislatura evolucionan entre a VIII e IX ó se focalizar nas resistencias á substitución do Consorcio pola Axencia e, sobre todo, á resistencia á liquidación das achegas deseñada dende a dirección da Consellería e do Consorcio, de tal xeito que se procura por parte do actor a clarificación dos convenios e a limitación da participación financeira local tendo en conta a situación de recesión económica. Estes elementos dan pé a que na actualidade o actor manteña a defensa do Consorcio como ente válido para a colaboración multinivel nas políticas sociais.

Os obxectivos globais do actor céntranse na VII lexislatura en acadar un novo modelo de políticas sociais expansivas, con liderado financeiro autonómico e, incluso, procedendo a unha nova distribución competencial onde as políticas sociais sexan asumidas pola Xunta de Galicia. Estes obxectivos mantéñense na VIII e IX lexislaturas, se ben de xeito complementario á defensa do sistema de financiamento creado na VII lexislatura, dando paso a unha definición actual centrada na estabilidade do modelo consorcial con liderado autonómico, que lle proporcione ás políticas sociais un novo enfoque expansivo.

Con respecto ós obxectivos específicos, o actor asume a procura da súa centralidade no ámbito local a través da visibilidade das alcaldías na obtención de rendementos mediante contactos bilaterais co Consorcio na VII lexislatura. A partir do ano 2009 os obxectivos céntranse na clarificación das achegas e no mantemento dos equipos creados a nivel local, excluíndo á política social da confrontación electoral para pasar, xa na actualidade, á volta da procura da centralidade do actor no ámbito local e á procura de rendementos visibles producidos mediante contactos bilaterais co equipo directivo da Consellería e do Consorcio.

Finalmente, os valores do actor céntranse na VII lexislatura nunha definición de municipalismo diferente á xa observada que asume a transferencia ás Comunidades Autónomas da competencia en políticas sociais como medio para garantir a sustentabilidade dos servizos locais, posición complementaria esta coa óptica de que son os concellos os que deben achegar ás políticas o coñecemento para a súa adaptación ás realidades territoriais. Xa a partir do ano 2009, introdúcese no actor o valor relacionado coa austeridade e a boa xestión como garantía da continuidade na prestación de servizos, elementos estes sostidos ata a actualidade de xeito complementario á procura dunha nova distribución competencial na liña da 27/2013.

6.4.1.2.6 O Partido dos Socialistas de Galicia - PSOE (local).

O Partido dos Socialistas de Galicia – PSOE na VII lexislatura autonómica conta cunha importante implantación territorial nos concellos galegos, salientando o seu posicionamento nas alcaldías das cidades e vilas de tamaño intermedio. Así, a raíz das eleccións locais do ano 2007, que foron consideradas como "*la consolidación del cambio de ciclo político"* (López Mira, 2007:389)[580]o PSdG-PSOE conta coas alcaldías das cidades da Coruña, Santiago de Compostela, Ferrol, Ourense, Vigo e Lugo[581], mediante gobernos de coalición ou apoios do BNG ó candidato socialista, en tanto que na cidade de Pontevedra o apoio é a inversa cara o candidato do BNG. Con todo, o feito da coordinación entre as dúas forzas políticas tanto en termos autonómicos (2005) como en termos locais (2007) non oculta que:

> …los pactos locales no resultaron nada sencillos a nivel desagregado, a pesar del acuerdo marco autonómico (que tampoco lo fue). No se olvide que PSdeG y BNG fueron y son competidores por semejante espacio político, lo que de suyo los debilita frente al supuesto adversario común, el Partido Popular, quien sistemáticamente resultó beneficiario de tal rivalidad hasta los grandes pactos de 2003 y 2005. (López Mira, 2007:399).

Neste sentido, é salientable facer referencia á importancia que teñen as cidades galegas dentro da axenda do PSdG-PSOE para retomar o argumento de Jiménez Sánchez (2003:295) relativo á dificultade para a construción dun discurso e dun proxecto único para Galicia, de tal xeito que un dos factores que levan a esta dificultade é o peso histórico das alcaldías das grandes cidades na organización e, polo tanto, este peso agrandaríase a raíz das eleccións locais do ano 2007 onde das sete grandes cidades galegas, seis son gobernadas por alcaldes socialistas, co que isto supón á hora da incidencia do local na axenda autonómica.

Ademais das grandes cidades, o PSdG-PSOE contaba na VII lexislatura coas alcaldías de concellos de tamaño intermedio que tamén resultaban salientables á hora da definición da axenda. Trátase, por exemplo, dos casos de Culleredo, de Ames, do Barco de Valdeorras, ou de Viveiro como casos representativos de concellos de máis de 15.000 habitantes con longa tradición de alcaldías socialistas.

Neste contexto, o PSdG-PSOE local amosa unha posición de preocupación para co modelo de colaboración entre Xunta de Galicia e Entes locais á hora do financiamento dos servizos sociais de titularidade local. Esta preocupación pola inestabilidade no financiamento compleméntase cunha importante axenda social dos gobernos municipais socialistas, sendo estas dúas cuestións as que determinan a procura dun novo modelo de financiamento municipal a nivel estatal xa que:

> O tema da financiación dos servizos sociais parte da revisión da financiación dos concellos no ámbito estatal. Fomos o primeiro partido que plantexamos que o financiamento tería que cambiar porque é evidente que os concellos prestan competencias impropias que acaban financiando os propios municipios e os orzamentos non poden estirarse tanto. E ademais, no PSOE que priorizabamos

[580] Álvaro Xosé López Mira (2007) Elecciones locales en Galicia 2007: la consolidación del cambio político. Revista de Derecho Político UNED, nº69, 2007. Pp. 389-401. Dispoñible on line en http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/viewFile/9027/8620 consultado en maio-xuño do 2017

[581] O PSdG-PSOE acadou nas eleccións locais de maio do 2007 un total de 1.117 concelleiros fronte ós 927 do ano 2003 e 479.000 votos. Estes resultados fan que o PSdG-PSOE acceda a un total de 102 alcaldías en solitario (39 maiorías absolutas), coalición de goberno ou apoio directo do BNG, así como a boa parte dos gobernos locais encabezados polo BNG.

> políticas sociais, viámonos asfixiados por un orzamento no que era irrenunciable para nos prestar determinadas políticas e as íamos prestar si ou si, e dende a Xunta nos asfixiaba.[582].

Así, o PSdG-PSOE local actuaba nunha dobre vía con respecto ás políticas sociais. Por unha banda, nun percorrido de longo prazo, actuaba en espazos institucionais galegos e estatais procurando un novo modelo de financiamento local que garantira maiores transferencias ós concellos e, polo tanto, maior sustentabilidade nas facendas locais para atender a axenda social. Por outra banda, incidindo na xestión inmediata das necesidades, as alcaldías do PSdG-PSOE iniciaban unha expansión dos servizos e equipamentos sociais e procuraban o seu financiamento acudindo ás convocatorias abertas polas diferentes administracións, a pesar da concepción de fondo de que *"É evidente que os 16 anos de gobernos Fraga do PP supuxeron un goberno caciquil. Era un goberno de sistema de reparto en función das alianzas políticas"*[583]. En todo caso, a axenda social das alcaldías do PSdG-PSOE comportaba que

> …había concellos da cor política da Xunta que eran premiados en subvencións, pero o resultado destes concellos non coinciden con ter máis e mellores servizos porque non é unha prioridade, máis ben tiña que ver con reparto de subvencións clientelares á constitución de entidades próximas que axudaran a facer labor política, que a atender de vez unha concepción propia do partido socialista e da esquerda.[584].

A creación do Consorcio foi acollida de xeito desigual polas alcaldías do PSdG-PSOE atendendo ás capacidades financeiras e ó volume de poboación dos concellos de referencia. Así, en tanto nos Concellos de menor tamaño a consideración foi positiva xa que:

> Como idea estaba ben (…) se non se tomara esa decisión, hoxe non existiría e non habería esa rede de escolas infantís públicas, polo que tódalas grandes decisións teñen luces e sombras e que a idea foi boa e positiva.[585]

Con todo, dende Concellos de maior tamaño e maiores capacidades financeiras afirmábase que:

> Dende o PSOE, os socialistas non estabamos pola labor da creación do Consorcio. Hai que dicilo (…) O Consorcio ó principio plantexouse como unha entidade que quitaba moitas competencias ós municipios e na que a dirección política do Consorcio protagonizaba en exceso decisións que teñen que corresponder, tanto por competencias legais como polo sistema de como se prestan os servizos sociais, ós propios Concellos[586].

É dicir, o principio de autonomía local era un elemento a ter en conta vencellado ó tamaño e á capacidade dos municipios, de tal xeito que a percepción da vulneración do mesmo por parte do Consorcio non existía de xeito rotundo ("*Eu creo que non"*[587]) para aqueles

[582] Declaracións realizadas por Beatriz Sestayo, voceira de políticas sociais do PSdG-PSOE e concelleira de benestar en Ferrol (2007-2011 e 2015-2016).
[583] Declaracións realizadas por Beatriz Sestayo, voceira de políticas sociais do PSdG-PSOE e concelleira de benestar en Ferrol (2007-2011 e 2015-2016).
[584] Declaracións realizadas por Beatriz Sestayo, voceira de políticas sociais do PSdG-PSOE e concelleira de benestar en Ferrol (2007-2011 e 2015-2016).
[585] Declaracións realizadas por Alfredo García, Alcalde do Barco de Valdeorras (1999-actualidade) e Presidente da FEGAMP (2015 – actualidade).
[586] Declaracións realizadas por Beatriz Sestayo, voceira de políticas sociais do PSdG-PSOE e concelleira de benestar en Ferrol (2007-2011 e 2015-2016).
[587] Declaración realizada por Declaracións realizadas por Alfredo García, Alcalde do Barco de Valdeorras (1999-actualidade) e Presidente da FEGAMP (2015 – actualidade) perante a pregunta de "*Vostede ten a percepción de que este ente* (o Consorcio) *vulnera este principio* (de autonomía local)*?"*

Concellos de menores capacidades, e a devandita percepción de vulneración existía para aqueles concellos de maiores capacidades xa que :

> …había unha intención política de ter control sobre cuestións municipais e que dende o Consorcio se pretendeu usurpar e se puenteou dende os Concellos, cousa que orixinou este conflito entre o PSOE e o BNG, e tamén moitos técnicos municipais de concellos de diferentes cores políticas plantexaron que lles parecía unha invasión intolerable con moitos informes e mesas sectoriais de discusión moitos educadores/as e traballadoras sociais dicían que había unha invasión clara sobre as competencias municipais que non se podía tolerar. Iso produciuse e por iso nos plantamos dende o PSOE e pouco a pouco foi evolucionando cara ter máis protagonismo dende os Concellos.[588].

O deseño do Consorcio para as alcaldías do PSdG-PSOE é percibido como unha solución á problemas de financiamento e insuficiencia de recursos por parte dos concellos de menor tamaño, en tanto que é percibido como unha perda de capacidade de control sobre os servizos por parte dos concellos de maior tamaño, polo que a autonomía local é un *issue* real para as alcaldías do PSdG-PSOE en función das capacidades do concello de referencia.

Con todo, aínda que as alcaldías do PSdG-PSOE se adheriron ó Consorcio dun xeito semellante ás dos restantes partidos políticos[589], a percepción por parte do equipo directivo do Consorcio era da presenza dun "*cuestionamento importantísimo"*[590], xa que:

> Os únicos que poñían problemas eran os alcaldes do PSOE, que vían todo o que faciamos nós en servizos sociais con desconfianza. Eles facían a seguinte relación: éxito de Quintana nos servizos sociais = votos"[591].

E que:

> …ningún concello do PSOE participou activamente ó principio na prestación das escolas ou centros de día. Ningún. Era unha balasera. Os do Consorcio eramos uns bichos"[592]

Ou que *"no ámbito municipal si que alcaldes do PSOE se converteron nos maiores opoñentes do proceso"*[593].

Así, é posible observar como o Consorcio é un elemento de controversia entre o PSdG-PSOE local e a Vicepresidencia da Xunta na VII lexislatura, se ben en termos de rendemento institucional a presenza de *desencontros* non supoñía unha negativa final á adhesión xa que:

> Inevitablemente o alcalde débese ós seus veciños cando hai unha serie de necesidades. E por moito que che estean dicindo arriba que non te metas porque é apoiar unha iniciativa que non nos dá rendibilidade, pois eu teño que dar a cara diante dos meus veciños e dos meus problemas. E aí adheríronse pero era esquizofrénico (…) Os alcaldes eran conscientes de que era necesario crear equipamentos para os maiores, pero como iso supoñía posiblemente unha dificultade política nas súas

[588] Declaracións realizadas por Beatriz Sestayo, voceira de políticas sociais do PSdG-PSOE e concelleira de benestar en Ferrol (2007-2011 e 2015-2016) perante a pregunta de que "*Hai unha cuestión da que se falou bastante no ano 2007 que é a autonomía local como principio posto en perigo polo Consorcio"*.
[589] A 31 de decembro do 2008 o 36% dos concellos adheridos ó Consorcio eran gobernados polo PSdG-PSOE, o cal supoñía un total de 96.
[590] Declaracións de María Xesús Lago, Secretaria Xeral de Benestar (2005-2009)
[591] Declaracións de Antón Losada, Secretario Xeral de Relacións Institucionais (2005-2007)
[592] Declaracións de Andrés Vázquez, Director da Área de Benestar do CGSIB (2006-actualidade).
[593] Declaracións de Anxo Quintana, Vicepresidente da Xunta de Galicia e Presidente do CGSIB (2005-2009).

> organizacións, metíanse pero sen facilitar…. Quero estar pero non que se saiba, quero estar sen que se vexa, quero rendibilizalo politicamente… non é nada san…aquilo non foi nada san.[594]

Como se pode comprobar, as novas regras institucionais para a política social convértense nunha area estratéxica de competición para os membros do Goberno da Xunta de Galicia, de tal xeito que os actores locais reproducen esta competición se ben dun xeito *limitado* que permita por parte das alcaldías do PSdG-PSOE a mellora das condicións nas que se prestan os servizos, o incremento dos equipamentos, e a integración nunha rede que achega beneficios xa que:

> …unha escola do Consorcio ten moito máis potencial ca unha municipal, sobre todo nos núcleos pequenos. As escolas do consorcio teñen unhas ratios de alumnos e profesores regulados e prestan un mellor servizo. Cun custo menor recibiríase un servizo moito mellor e para os concellos é moi beneficioso.[595]

A complexidade no posicionamento do PSdG-PSOE local con respecto á nova política pública da VII lexislatura fai que sexa difícil encadrala dentro dos roles que se están a utilizar, xa que se compaxinaría unha aproximación á *oposición de baixa intensidade* cunha posición de *aliado de baixa intensidade*, definición esta que verifica a complexidade do escenario global asumindo que se está a analizar un actor a nivel local como o PSdG-PSOE que ostenta unha boa cantidade das alcaldías co apoio directo ou indirecto do BNG, co que isto comporta en termos de política local e que, como se comenta, non obsta para que o rendemento da política non se vexa interrompido (aínda que si dificultado) ó se combinar posicións públicas *críticas* con posicións institucionais de "*máxima conxunción*"[596] para acadar "*un convenio moi bo para a cidade e axilidade na implantación. Moi satisfactorio*"[597].

Este complexo posicionamento do PSdG-PSOE local mantense ó longo dos anos 2006 – 2009, se ben ó igual que acontece co PSdG-PSOE autonómico, unha vez que se inaugura a VIII lexislatura co troco de goberno, o rol evoluciona cara o de *aliado*, aínda que mantendo os cuestionamentos entorno á autonomía local, de tal xeito que na Asemblea do 2010 onde se decide a disolución do ente, as alcaldías do PSdG-PSOE defendían "*maior protagonismo para os Concellos. As nosas intervencións eran nese sentido. Que apoiabamos ó Consorcio, pero que reclamabamos o que tiñamos reclamado como PSdG-PSOE nas negociacións internas co bipartito* (máis autonomía municipal)"[598].

Neste sentido, elementos como a externalización da xestión de diferentes equipamentos consorciados ou a conxelación dos investimentos ó longo da VIII lexislatura deron pé á presenza de críticas por parte de diferentes alcaldías do PSdG-PSOE apoiadas polo feito de que no período 2007 – 2011 o Presidente da FEGAMP era o Alcalde de Ames, Carlos Fernández, pertencente ó PSdG-PSOE. Estas críticas supoñían unha chamada á rectificación por parte do vieiro iniciado pola nova Presidencia do Consorcio xa que *"se o Consorcio*

[594] Declaracións de María Xesús Lago, Secretaria Xeral de Benestar (2005-2009)
[595] Declaracións de Alfredo García, Alcalde do Barco (1999-actualidade) e Presidente da FEGAMP (2015-actualidade).
[596] Declaracións realizadas por Beatriz Sestayo, voceira de políticas sociais do PSdG-PSOE e concelleira de benestar en Ferrol (2007-2011 e 2015-2016).
[597] Declaracións realizadas por Beatriz Sestayo, voceira de políticas sociais do PSdG-PSOE e concelleira de benestar en Ferrol (2007-2011 e 2015-2016).
[598] Declaracións realizadas por Beatriz Sestayo, voceira de políticas sociais do PSdG-PSOE e concelleira de benestar en Ferrol (2007-2011 e 2015-2016).

abandona as súas funcións primarias, os socialistas non seguiremos nel"[599], aínda que non se plasmaron en abandonos do ente a pesar da decisión da disolución e das *viraxes* acontecidas ata o ano 2016 xa que, de facto, o Consorcio continuaba as súas actividades de prestación de servizos. É dicir, ó longo dos anos iniciais da VIII lexislatura confirmábase que o PSdG-PSOE pasaba a ocupar o rol de *aliado* do Consorcio e, polo tanto, reaccionaba ante as modificacións que o novo equipo directivo da Consellería de Traballo e Benestar incorporaba.

Este rol de *aliado* confírmase ó observar as reaccións do actor fronte ás tentativas de traspaso dos centros consorciados á Axencia Galega de Servizos Sociais acontecidos dende o 2010 ó 2015, opoñéndose a este proceso achacándoo de "*ocorrencia"*[600] ou asumindo que estas tentativas foron "*unha perda de eficacia, de financiamento, de oportunidades de xestión das infraestruturas de titularidade pública enorme ó servizo da política do PP de destrución sen máis alternativa que restaurar o caciquismo"*[601].

Ademais, como se comentou con anterioridade, o traspaso dos centros consorciados á Axencia viña relacionado coas liquidacións das achegas municipais ó Consorcio realizadas entre os anos 2010 e 2014, episodio este que tamén contou coa firme oposición do PSdG-PSOE local xa que "*as valoracións eran totalmente unilaterais"*[602] e reiterando o apoio á sustentabilidade do Consorcio xa que "*falaron dun famoso burato negro que non conseguiron demostrar"*[603].

O rol de *aliado* do PSdG-PSOE local co Consorcio verifícase finalmente ó encabezar Alfredo García, Alcalde socialista do Barco e Presidente da FEGAMP dende o 2015, as negociacións coa Consellería de Política Social que rematan no Acordo de maio do 2016, acordo este que dá pe á estabilidade do Consorcio e cuxo final é a integración do persoal do ente no Convenio Único Laboral da Xunta no ano 2017.

Deste xeito, o PSdG-PSOE local conta co obxectivo de iniciar unha nova fase de expansión na institución xa que:

> El (o Conselleiro) quería resolver o problema, ata aí de acordo, pero tiñamos claro que era resolver o problema para expandirnos, porque se non é inxusto. Dentro do Consorcio hai máis de 100 Escolas, pero probablemente haberá outras 100 escolas fora do Consorcio. Está en condicións a Consellería de asumir agora 100 escolas máis? probablemente non, pero ó mellor en 4, 5 ou 6 anos si[604].

Finalmente, achégase cadro cos aspectos máis salientables sobre o posicionamento do actor.

---

[599] Declaracións de Beatriz Sestayo en nova publicada o 2 de febreiro do 2010 no blog da Secretaría de Política Municipal do PSdG-PSOE titulada "*Os concellos do PSdG abandonarán o Consorcio de Benestar se a Xunta continúa privatizando servizos e ninguneándoos"*. Dispoñible on line en https://spm2010.wordpress.com/2010/02/02/os-concellos-do-psdeg-abandonaran-o-consorcio-de-benestar-se-a-xunta-continua-privatizando-servizos-e-ninguneandoos/ consultado en maio-xuño do 2017

[600] Declaracións de Alfredo García, Alcalde do Barco (1999-actualidade) e Presidente da FEGAMP (2015-actualidade) en relación á Axencia Galega de Servizos Sociais.

[601] Declaracións realizadas por Beatriz Sestayo, voceira de políticas sociais do PSdG-PSOE e concelleira de benestar en Ferrol (2007-2011 e 2015-2016).

[602] Declaracións de Alfredo García, Alcalde do Barco (1999-actualidade) e Presidente da FEGAMP (2015-actualidade).

[603] Declaracións realizadas por Beatriz Sestayo, voceira de políticas sociais do PSdG-PSOE e concelleira de benestar en Ferrol (2007-2011 e 2015-2016).

[604] Declaracións de Alfredo García, Alcalde do Barco (1999-actualidade) e Presidente da FEGAMP (2015-actualidade).

Táboa 45: O posicionamento do PSdG-PSOE local. Obxectivos e valores.

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
VII lexislatura (2005-2009)	Oposición de baixa intensidade / Aliado de baixa intensidade	Modificación das regras institucionais vixentes na VI lexislatura. Eliminación do clientelismo no financiamento Estabilidade no modelo.	Incremento do financiamento dos Entes Locais a través dun novo modelo de financiamento local. Maior coordinación coa Xunta de Galicia. Centralidade dos Entes locais. Consorcio como elemento de coordinación	Expansión da oferta. Titularidade pública. Autonomía local. Liderado local da política. Mellora da coordinación	Garantir a centralidade dos Entes locais no deseño das políticas sociais. Garantir a centralidade da axenda local socialista dentro das políticas sociais Apoiar ó PSdG-PSOE autonómico na competición co BNG. Bilateralidade nas relacións Vicepresidencia – Cidades. Mellora da capacidade financeira municipal. Autonomía na xestión dos centros.	Universalidade dos dereitos sociais. Municipalismo Autonomía local. Titularidade pública. Suficiencia financeira.
VIII lexislatura (2009-2012) IX lexislatura (2012 – 2015) 2015 - 2017	Aliado	Defensa das regras institucionais básicas da VII lexislatura. Defensa do rol municipal. Sustentabilidade das facendas locais. Estabilidade no modelo.	Defensa do rol do CGSIB como ente de coordinación multinivel. Centralidade dos Entes locais. Críticas á AGSS. Oposición ás liquidacións das achegas.	Expansión da oferta. Titularidade pública. Liderado local. Estabilidade Coordinación Seguridade xurídica.	Garantir a centralidade dos Entes locais no deseño das políticas sociais. Garantir a centralidade da axenda local socialista dentro das políticas sociais. Mellora da capacidade	Universalidade dos dereitos sociais. Municipalismo Autonomía local. Titularidade pública. Suficiencia financeira.

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
			Transferencia directa fondos C.A. – EE.LL.		financeira municipal. Autonomía na xestión dos centros. Rexeitamento das liquidacións das achegas.	

Fonte: Elaboración propia a partir das entrevistas.

Como se pode comprobar do anteriormente comentado, o PSdG-PSOE local como actor evoluciona dende un complexo rol que compaxina a *oposición de baixa intensidade* coa posición de *aliado de baixa intensidade* na VII lexislatura, ata un máis claro rol de *aliado* dende o ano 2009 ata a actualidade. Esta evolución explícase atendendo ós trocos no Goberno da Xunta de Galicia acontecidos no ano 2009 e á presenza dunha axenda no Partido Popular que, *a priori*, comporta o desmantelamento da política expansiva e multinivel deseñada pola Vicepresidencia e que ten ó Consorcio como o seu elemento central.

Esta complexidade á hora de definir o rol do PSdG-PSOE na VII lexislatura débese fundamentalmente á presenza de posicionamentos diferentes entre as alcaldías en función do tamaño dos municipios e da suficiencia das respectivas facendas locais á hora de facer fronte á axenda social habitual nos gobernos socialistas. Así, as cidades contan con maiores recursos propios para afrontar as demandas da cidadanía, polo que non precisan de xeito perentorio o apoio da Xunta de Galicia para contribuír ó mantemento dos servizos, en tanto que para os concellos de menor nivel este apoio é central.

Deste xeito, en función da capacidade dos concellos, a autonomía local será un elemento esgrimido (ou non) á hora de definir o rol de opositor de baixa intensidade, apoiando así o rol sostido polo PSdG-PSOE a nivel autonómico, ou de aliado de baixa intensidade como parceiro dunha política que garante o incremento e estabilidade dos servizos. Ademais, é preciso reiterar a importancia que as cidades teñen na conformación da axenda do PSdG-PSOE autonómico, polo que as variacións no rol local teñen impacto na intensidade do rol autonómico na VII lexislatura incrementando así a complexidade do escenario tanto máis canto a maior parte dos gobernos locais socialistas e nacionalistas están conformados e/ou apoiados por ámbalas organizacións seguindo a imaxe da Xunta.

Esta complexidade no rol do PSdG-PSOE local remata coa chegada do Partido Popular ó Goberno da Xunta de Galicia no ano 2009, evolucionando cara o rol de aliado de xeito claro, se ben mantendo as reticencias relacionadas coa autonomía local xa mencionadas, e mantendo o posicionamento ó longo das VIII, IX e X lexislaturas, xa que o apoio ás regras institucionais da VII lexislatura comporta un rexeitamento da nova axenda das políticas sociais do Partido Popular.

Os obxectivos de contido do PSdG-PSOE local céntranse na VII lexislatura na modificación das regras institucionais previas que mantiñan a inestabilidade no financiamento

dos servizos sociais locais, e que eran percibidas como clientelares e non equitativas, dando paso a un novo modelo de colaboración estable no que os Entes locais teñan garantida a súa autonomía. Estes obxectivos serán tamén os propios do período 2009 – actualidade, se ben dende unha perspectiva reactiva fronte ós trocos introducidos pola nova presidencia do Consorcio.

Con respecto ós obxectivos de proceso, o PSdG-PSOE local fai especial fincapé en que o incremento do financiamento e da coordinación dos Entes locais coa Xunta na nova política social da VII lexislatura non vaia aparellada á desaparición da centralidade municipal da mesma, é dicir, os concellos deben seguir sendo os elementos básicos da política social fronte á percepción de ocupación desta centralidade por parte da Vicepresidencia e do Consorcio. Así, aínda que se asume que é precisa a necesidade dun ente de coordinación, o óptimo para o PSdG-PSOE local é a transferencia directa de fondos entre a Xunta de Galicia e os Entes Locais para o financiamento dos servizos sociais, transferencia esta que viría determinada mediante un novo modelo de financiamento local deseñado a nivel estatal.

Os obxectivos de proceso son mantidos ó longo do período analizado, aínda que dende o ano 2009 vénse incrementados pola oposición á xestión da liquidación das achegas realizada dende o Consorcio e a Consellería de Traballo, ademais de pola crítica ó deseño da Axencia.

Os obxectivos globais do actor céntranse ó longo de todo o período na expansión da oferta pública realizada polos propios Entes locais garantindo o liderado local da política, e apoiados pola Xunta coa que se debería mellorar a coordinación sen menoscabo do liderado local da política. Estes obxectivos increméntanse a partir do ano 2010 coa necesidade de seguridade xurídica froito da situación de indefinición propia da disolución do Consorcio e traspaso dos centros consorciados á xestión da Axencia.

No relativo ós obxectivos específicos, estes céntranse na garantía da centralidade dos Entes locais na política social, así como da axenda social propia do PSdG-PSOE dentro da propia política social como elemento básico para a competencia levada a cabo entre PSdG-PSOE e BNG a nivel autonómico e local. Neste sentido, e debido ó importante peso que as cidades teñen na conformación da axenda socialista, é salientable que se procure unha relación bilateral entre Vicepresidencia e as cidades á hora da definición dos servizos e equipamentos a consorciar, o que garante a visibilidade das alcaldías e potencia a súa capacidade de negociación na axenda local. Ademais, forman parte dos obxectivos específicos do actor a mellora da capacidade financeira dos Entes locais para soster as políticas de benestar propias, en tanto que tamén se procura a marxe de manobra para a xestión dos centros consorciados.

Estes obxectivos modifícanse dende a VIII lexislatura debido ó troco de contexto político, aínda que as alcaldías do PSdG-PSOE seguen a procurar garantir a centralidade dos Entes locais no deseño das políticas sociais, así como garantir a centralidade da axenda social do PSdG-PSOE como elemento de referencia, rexeitando no período 2010 – 2014 a liquidación das achegas municipais e procurando un novo modelo de determinación e liquidación das mesmas que se pechará no 2016.

Finalmente, con respecto ós valores do actor, débese mencionar que a actuación do PSdG-PSOE local artéllase mediante a súa interpretación dos dereitos sociais dun xeito universal (elemento este que sustenta a necesidade da expansión dos servizos), o municipalismo e a

autonomía local (básicos á hora de garantir a centralidade dos Entes locais na política), e a titularidade pública dos servizos como aspecto básico no incremento da oferta que será garantida mediante a suficiencia financeira dos municipios aínda que de xeito individual cada concello tería capacidade para escoller a mellor forma de provisión do servizo.

6.4.1.2.7 O Bloque Nacionalista Galego (local).

Tal e como acontecía no caso do PSdG-PSOE local, o BNG local obtén uns resultados nas eleccións locais de maio do 2007 que o fai acceder a un importante número de alcaldías, así como ós gobernos locais daqueles concellos nos que repite o esquema de pacto de goberno co PSdG-PSOE a imaxe do pacto realizado na Xunta de Galicia no ano 2005[605], ratificando así o concepto "*consolidación del cambio de ciclo político"* utilizado por López Mira (2007:389) e completando un novo mapa diferente ó previo ás eleccións autonómicas do 2005 onde, como xa se comentou, o Partido Popular non conta cos gobernos da Xunta de Galicia nin de ningunha das grandes cidades ó pasar estes a unha nova maioría conformada pola coalición de goberno maioritaria creada entre PSdG-PSOE e BNG.

Neste troco de mapa político, o BNG ten un salientable papel ben encabezando alcaldías de grandes cidades (véxase o caso de Pontevedra), ben actuando como opción emerxente en concellos de tamaño intermedio (casos de Carballo, Poio ou Teo, por exemplo), asentando alcaldías históricas para a organización en concellos de menor tamaño (casos de Corcubión ou Allariz, por exemplo), ou ben integrándose nos gobernos co PSdG-PSOE e asumindo concellerías maioritariamente relacionadas co benestar seguindo o exemplo da distribución realizada na Xunta de Galicia. Así, por primeira vez na historia institucional de Galicia, o BNG autonómico e local asume importantes responsabilidades de goberno a tódolos niveis colaborando no asentamento dunha alternativa conxunta ó Partido Popular.

Esta modificación no rol tradicional que viña desempeñando o BNG a nivel autonómico e local, máis centrado en tarefas de oposición, para pasar a ser unha parte fundamental dos gobernos correspóndese coa evolución cara un *catch all party* que amplía as fronteiras políticas da organización ó mesmo tempo que reduce o nivel de cohesión interna dentro dun proceso de:

> …incremento do tamaño da organización – xa sexa por votos ou por militancia – (que) reflicte un incremento da complexidade do partido, perceptíbel non soamente na complicación da estrutura organizativa e na diferenciación horizontal da base, senón tamén nas mensaxes políticas e nos contidos ideolóxicos. (Barreiro Rivas (2003:173).

Neste sentido, o traslado de experiencias propias das alcaldías do BNG á Xunta de Galicia a partir do 2005 comporta a introdución dentro das políticas públicas autonómicas dun elemento de coñecemento da realidade e das circunstancias locais que supón a redefinición dos problemas públicos e das alternativas a considerar en termos multinivel, sendo este

[605] O BNG acada nas eleccións de maio do 2007 un total de 661 concelleiros froito dos máis de 319.000 votos. Estes resultados outórganlles o acceso a 32 alcaldías en solitario (8 maiorías absolutas), coalición de goberno ou apoio do PSdG-PSOE, así como a boa parte dos gobernos locais nos que apoia ó PSdG-PSOE.

proceso encabezado polo propio Anxo Quintana, alcalde que acada situar a Allariz como concello simbólico do BNG.

Ademais, a propia experiencia de Quintana á fronte do Concello e a composición do seu equipo na Vicepresidencia que é liderado por especialistas en Xestión Pública, supón un novo enfoque en termos institucionais para dar resposta á definición dos problemas públicos xa que:

> …en base á experiencia que tiñamos a partir dos 90, estaba bastante en voga a creación de organismos… como lle chamamos… organismos autónomos e de xestión. Nos 90 a xestión pública municipal ten unha tendencia á descentralización da xestión en órganos especializados autónomos con vocación xerencial, profesionalizados, con orientación política máis que nada nivel arriba, os contratos programa… Aí formamos parte dunha tendencia moderna no que é o tema de como se traballaba na administración local nos 90 e xa daquela estaba moi madura. Foron experiencias de Allariz con Allarluz, ou con entidades de turismo, en Vigo en urbanismo…[606].

A experiencia local do equipo de Vicepresidencia é o punto de partida para a configuración da modificación non incremental das regras institucionais das políticas sociais levada a cabo na VII lexislatura, sendo posible observar como a situación municipal incide na raíz da definición do problema tanto en termos substantivos relacionados coa expansión da oferta, como en termos institucionais relacionados co artellamento multinivel.

A importancia do BNG local como actor na creación e nos valores referenciais iniciais da política pública é central xa que as persoas que dende a Vicepresidencia dan forma á política "*fixemos a mil nas corporacións locais"*[607], en tanto que a raíz desta experiencia teñen a percepción de que o artellamento institucional da política debe responder a que:

> …o problema dos concellos galegos non é a autonomía local. O problema é que dan moita pena. Non teñen capacidade ningunha, pero nada. Non hai persoal, non hai financiamento. Hai concellos ós que o orzamento so lles dá para o persoal. O persoal hai algún cualificado outro que non. Hai veces que o persoal cualificado é moi bo, pero teñen un alcalde moi pouco cualificado… non digo que non teñan boa vontade, pero máis que nada céntranse en temas de administración e logo os servizos préstanse como se pode.[608].

Nun contexto de homologación dos valores referenciais entre os membros do equipo directivo da Vicepresidencia e do Consorcio cos representantes do BNG nas diferentes localidades, estes actúan como correas de transmisión da nova política pública a partir do ano 2006, con especial énfase dende o incremento da capacidade institucional que a nivel municipal lle outorgan os resultados das eleccións locais do ano 2007 á organización política. Así, a partir da creación do Consorcio, os representantes do BNG nos diferentes plenos municipais presentan mocións con respecto á adhesión dos Concellos ó Consorcio, ou lideran esta adhesión dende as Alcaldías ou dende as Concellerías relacionadas co benestar ou cos servizos sociais.

Neste sentido, as mocións presentadas que son elaboradas pola Oficina Municipal Nacional do BNG, ademais de facer fincapé en aspectos de carácter local relacionados coa presenza / ausencia de servizos nos Concellos ou coa sustentabilidade económica dos servizos, expoñen diferentes elementos clave para a política pública procedentes dos Estatutos

[606] Declaracións de Lois Pérez Castrillo, Xerente do CGSIB (2006-2009) e Alcalde de Vigo 1999-2003.
[607] Declaracións de Lois Pérez Castrillo, Xerente do CGSIB (2006-2009) e Alcalde de Vigo 1999-2003.
[608] Declaracións de Lois Pérez Castrillo, Xerente do CGSIB (2006-2009) e Alcalde de Vigo 1999-2003.

(Art. 6 – Fins xerais) e do Convenio de Colaboración entre a Vicepresidencia e os catorce Concellos que inicialmente se adhiren ó Consorcio (Cláusula 5ª – Actividades e fins do CGSIB) como son:

- A necesidade de garantir a responsabilización pública e a cooperación interadministrativa na efectiva prestación de servizos sociais de ámbito local, en termos de equilibrio territorial na súa distribución, en condicións de calidade, e baixo o principio básico de proximidade.
- Modificar o modelo de prestación de servizos sociais existentes, co fin de paliar as deficiencias que nestes momentos presenta: Oferta insuficiente, carácter fragmentario e discontinuo a efectos de xestión e cobertura territorial, e falla de mecanismos efectivos de coordinación entre os sistemas de protección social e os propios axentes.
- Implantación dun modelo homoxéneo na prestación de servizos sociais para garantir o acceso de tódolos galegos e galegas a uns servizos sociais públicos de calidade, a través dunha oferta de recursos suficiente e equilibrada territorialmente.
- Incremento dos niveis de cobertura, intensidade e horario de atención dos distintos servizos e prestacións.
- Distribución efectiva dos servizos e prestacións a fin de dar resposta ás necesidades reais da poboación – asignando equitativamente o uso e acceso ós recursos sociais dispoñibles, a través de procesos de planificación previa, e tendo como principio de actuación o mantemento das persoas no seu entorno propio.
- Contribuír á mellora das condicións de vida e sociais das persoas que presentan especiais necesidades de protección social nos concellos galegos, ó respecto da súa autonomía persoal, e calidade de vida persoal, familiar e de grupo[609].

Como se pode observar, a diferenza do acontecido cos restantes actores políticos locais, as relacións entre o BNG autonómico e o BNG local non manteñen as tensións analizadas con respecto ó Partido Popular e ó PSdG-PSOE, de tal xeito que o exemplo das mocións representa a existencia dunha liña de continuidade de carácter *top-down* na organización nacionalista facilitada tanto pola xa mencionada homologación de valores entre os membros da organización, como polo feito de que se está a falar dunha concepción expansiva da oferta pública de servizos susceptible de ser aproveitada en termos de imaxe pública polos actores que a lideren a nivel municipal que, neste caso, pertencen á mesma organización cós promotores a nivel autonómico.

Como se pode observar, ó longo da VII lexislatura o rol do BNG local como actor na política pública é o de *aliado*, posicionamento este mantido ó longo do período analizado se ben a partir da VIII lexislatura e ata a actualidade, dende coordinadas distintas á do período 2006 – 2009 ó trocar o Goberno da Xunta de Galicia e centrándose na defensa do modelo perante os trocos que a nova Presidencia do Consorcio formulaba dende o ano 2009.

Así, dende o ano 2009 o BNG local, na liña do BNG autonómico, reacciona opoñéndose ós trocos na política tanto a nivel substantivo (modificación do programa lingüístico das Galescolas ou conversión das mesmas en Galiñas Azuis, eliminación de determinados programas sectoriais, por exemplo), como a nivel institucional (externalización de servizos) ata chegar á propia decisión de disolución do Consorcio e integración dos Concellos na Axencia, sobre a que o Vicepresidente da FEGAMP e Alcalde de Allariz, Francisco García, afirma que "*reduce la participación municipal al sustituir un modelo de cooperación interadministrativa por un ente que dependerá de la Xunta. Aludió también a la inseguridad jurídica que se desprende "pola cesión de bens e de patrimonio realizada polos concellos ao*

[609] Parte das mocións presentadas polo BNG de Outeiro de Rei o 19 de outubro do 2016, en Monfero o 11 de xuño do 2008, ou en Barbadás o 31 de outubro do 2006.

Consorcio" [610], utilizando conceptos como "*privatización"*, "*desmantelar", "regresión"* como representativos do troco de modelo realizado na Asemblea do 2010[611].

Este posicionamento de *aliado* das regras institucionais para as políticas sociais creadas na VII lexislatura é sostido ata a actualidade, salientando a reacción do BNG local ó proceso de liquidación das achegas realizado polo equipo directivo do Consorcio entre os anos 2010 e 2015 que se *"pretende impoñer unilateralmente, modificando sen negociación previa as condicións polas que se prestan servizos básicos"*[612]. Ademais, o BNG local rexeita a sinatura de novos convenios coa Axencia Galega de Servizos Sociais nos anos 2014 e 2015, amosando a súa posición de apoio ó Consorcio como ente que representa as regras institucionais propias da VII lexislatura[613], considerado tamén como elemento de carácter simbólico.

Este rol de *aliado* sostido polo BNG local fai posible a súa colaboración no proceso de negociación sostido entre a FEGAMP e a Consellería de Política Social a inicios do 2016 e, polo tanto, para acadar a estabilidade final do Consorcio, obxectivo este sostido entre tódolos actores políticos e institucionais locais integrantes da FEGAMP ó ser "*un tema de consenso"*[614].

Finalmente, achégase cadro cos aspectos máis salientables sobre o posicionamento do actor.

Táboa 46: O posicionamento do BNG local. Obxectivos e valores.

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
VII lexislatura (2005-2009)	Aliado	Creación dunhas novas regras institucionais para as políticas sociais. Eliminación do	Creación dun ente de colaboración entre Xunta e Concellos con filosofía multinivel. Igualación das capacidades	Desenvolvemento dun modelo de benestar galego de elevado impacto a nivel municipal. Centralidade das necesidades municipais.	Colaboración co BNG autonómico para a eliminación da centralidade do Partido Popular. Apoio á	Facer País. Filosofía multinivel. Dereito universal.

[610] Declaracións de Francisco García recollidas en nova de El Correo Gallego de 3 de xullo do 2010 titulada "*La asamblea da la puntilla con holgura al Consorcio de Benestar del Bipartito"*. Dispoñible on line en http://www.elcorreogallego.es/galicia/ecg/la-asamblea-da-la-puntilla-con-holgura-al-consorcio-do-benestar-del-bipartito/idEdicion-2010-07-03/idNoticia-564961/ consultado en maio-xuño do 2017

[611] Pódense observar estes conceptos na nova "*O BNG vota en contra da disolución do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar"* de 2 de xullo do 2010 publicada na web oficial do BNG. Dispoñible on line en http://arquivo.bng-galiza.org/opencms/opencms/BNG/global/contidos/novas/novas/nova_1546.html?uri=/BNG/global/seccions/novas/index.html consultado en maio-xuño do 2017

[612] Percepción sobre a actitude do equipo directivo do Consorcio sostida por rexedores e rexedoras do BNG, tal e como se pode observar en nova titulada "*Rebelión municipal contra o taxazo da Xunta nas escolas infantís"* aparecida en Praza o 10 de setembro do 2015. Dispoñible on line en http://praza.gal/politica/10116/rebelion-municipal-contra-o-taxazo-da-xunta-nas-escolas-infantis/ consultado en maio-xuño do 2017

[613] Este rexeitamento pódese observar en novas como "*Los ayuntamientos del BNG no firmarán convenios con la nueva Axencia de Servizos Sociais y piden renegociar condiciones"* publicada o 9 de setembro do 2015 en 20 minutos. Dispoñible on line en http://www.20minutos.es/noticia/2552087/0/ayuntamientos-bng-no-firmaran-convenios-con-nueva-axencia-servizos-sociais-piden-renegociar-condiciones/ consultado en maio-xuño do 2017

[614] Declaracións realizadas por Alfredo García, Presidente da FEGAMP (2015 – Actualidade) e Alcalde do Barco polo PSdG-PSOE, en entrevista concedida á investigación.

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
		clientelismo e inestabilidade no financiamento dos servizos. Eliminación da fragmentación nos servizos sociais.	dos concellos. Incremento do financiamento autonómico.	Expansión da oferta. Titularidade pública. Planificación. Igualación dos usuarios. Coordinación. Liderado autonómico. Estabilidade. Equilibrio territorial.	Vicepresidencia na competición con Presidencia e co PSdG-PSOE. Desenvolver a área de benestar municipal nos casos dos gobernos locais bipartitos. Trasladar á cidadanía local a boa xestión dos departamentos de benestar. Visualización do rendemento das áreas do BNG nos gobernos locais bipartitos.	Expansión dos servizos de benestar. Creación de Rede. Identidade Modelo galego de benestar.
VIII lexislatura (2009-2012)		Defensa das regras institucionais creadas na VII lexislatura. Estabilidade no financiamento dos servizos sociais procedente da Xunta.	Mantemento do CGSIB como elemento artellador do modelo galego de benestar. Crítica ó deseño da AGSS. Crítica ó proceso de liquidación das achegas dos concellos. Crítica ó traspaso da xestión consorciada á AGSS.	Defensa da visión expansiva e crítica á conxelación da oferta. Defensa da titularidade pública e crítica á introdución da externalización da xestión. Defensa das facendas municipais nas liquidacións das achegas. Mantemento do sistema de financiamento maioritario da C.A. creado na VII lexislatura. Defensa do rol municipal no Consorcio en comparación co	Colaboración co BNG autonómico na defensa do modelo da VII lexislatura. Desenvolver a área de benestar municipal nos casos dos gobernos locais bipartitos. Trasladar á cidadanía local a boa xestión dos departamentos de benestar. Visualización do rendemento das áreas do BNG nos gobernos locais bipartitos. Críticas ó	
IX lexislatura (2012 – 2015)						

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
				rol na AGSS.	deseño da AGSS. Críticas ó proceso de liquidación das achegas.	
2015 - 2017			Mantemento do CGSIB como elemento artellador do modelo galego de benestar.	Expansión da oferta. Titularidade pública. Mantemento do sistema de financiamento maioritario da C.A. creado na VII lexislatura.	Estabilidade no modelo de financiamento dos servizos. Centralidade dos gobernos locais do BNG na defensa dos servizos de benestar.	

Fonte: Elaboración propia a partir das entrevistas.

O posicionamento do BNG local como *aliado* é parello ó que mantén o BNG autonómico en apoio directo tanto da Vicepresidencia ó longo da VII lexislatura, como dos novos marcos da política social inaugurada por Anxo Quintana. Este rol, ademais de se explicar pola eficacia na transmisión de directrices de carácter *top-down* na organización política, ten como outro factor explicativo o feito de que os equipos principais da Vicepresidencia e do BNG conten cunha longa experiencia no eido local, de tal xeito que as definicións dos problemas e as alternativas formuladas dende Vicepresidencia son coincidentes coas visións sostidas dende as diferentes localidades.

Como obxectivos de contido, o BNG local sostén que a creación dunhas novas regras institucionais para as políticas sociais entendidas dende unha perspectiva multinivel deben supoñer a eliminación do clientelismo e da inestabilidade no financiamento dos servizos municipais, así como crear un modelo de servizos para toda Galicia que palíe a fragmentación á que se vían sometidos os servizos sociais con carácter previo á VII lexislatura, garantindo a universalidade e homoxeneidade na prestación de servizos para toda a cidadanía e que esta non se vexa diferenciada, principalmente, atendendo á fenda rural / urbano. Estes obxectivos non se modifican a partir da VIII lexislatura, senón que o actor pasará á defensa do modelo creado na lexislatura anterior perante as supostas tentativas de desmantelamento do mesmo iniciadas a raíz do cambio de goberno no 2009.

Neste sentido, o BNG local considera ó Consorcio como un elemento básico para o artellamento do novo modelo de política social, sendo este o ente que representa o obxectivo de proceso, é dicir, a creación do Consorcio supón a garantía do desenvolvemento da nova política social creada na VII lexislatura que, dende unha filosofía multinivel, igualará as capacidades dos concellos para prestar servizos e canalizará o incremento de financiamento autonómico que sustentará o modelo. Esta concepción comporta que no ano 2010 o BNG local se opoña á disolución do Consorcio e ó deseño da Axencia Galega de Servizos Sociais,

así como ó proceso de liquidación das achegas municipais levado nas VIII e IX lexislaturas. Así, o Consorcio configúrase como o elemento artellador do modelo galego de benestar que garante, para os concellos, a igualdade no financiamento, a igualdade no acceso dos cidadáns a servizos semellantes e que elimina a fragmentación do anterior modelo.

Como obxectivos globais, o BNG local sostén a necesidade dun modelo de política social expansivo, con servizos de titularidade pública, planificado, que rache coa fragmentación dos modelos previos, e que conte coa coordinación autonómica para eliminar os desequilibrios territoriais e a inestabilidade. Este modelo debe asumir a centralidade municipal na determinación dos servizos xa que estes son de elevado impacto local e son os técnicos locais os que manteñen o coñecemento das particularidades do territorio, pero mantendo o liderado autonómico. Estes obxectivos sostéñense a partir da VIII lexislatura dende a defensa do Consorcio como ente e das regras institucionais creadas entre os anos 2006 – 2009, aínda que engadindo o posicionamento crítico con respecto á AGSS e á disolución do Consorcio, de tal xeito que esta defensa do Consorcio é un elemento fundamental de cara as negociacións para a estabilidade do ente levadas a cabo entre FEGAMP e Consellería de Política Social.

Con respecto ós obxectivos específicos, é preciso comentar que o BNG local entra a partir do ano 2007 en numerosos gobernos municipais apoiando (ou sendo apoiado) ó PSdG-PSOE e, polo tanto, repetindo a nivel local a experiencia do bipartito co que isto comporta en termos de repetir o esquema de *competición* xa comentada relativa ó nivel autonómico. Neste sentido, ademais da colaboración cos actores autonómicos no proceso de erosión da posición de centralidade do Partido Popular no sistema de partidos galego, o BNG nas localidades apoiará á Vicepresidencia e ó BNG autonómico no relativo á *competición* con Presidencia e co PSdG-PSOE, tentando desenvolver áreas municipais de benestar nas que amosar á cidadanía a súa capacidade de xestión diferenciándose daquelas áreas correspondentes ó PSdG-PSOE nos diferentes gobernos locais en coalición. Estes obxectivos específicos sostéñense na VII lexislatura, pero modifícanse substancialmente con respecto á *competición* autonómica entre Vicepresidencia / Presidencia e BNG autonómico / PSdG-PSOE autonómico, para se centrar no aspecto local e no relativo á defensa do modelo de política social da VII lexislatura.

A partir do ano 2015, cos trocos na FEGAMP, na Consellería de Política Social e no equipo directivo do Consorcio, o BNG local colabora nos espazos institucionais para chegar á estabilidade do Consorcio, o que supón a consolidación no modelo de financiamento dos servizos e a posibilidade de iniciar unha nova etapa de expansión, sempre salvagardando a imaxe do BNG nos gobernos locais como xestor e defensor dos servizos de benestar públicos.

Finalmente, os valores máis salientables do BNG local como actor céntranse na concepción dos dereitos sociais como un dereito universal e como elemento básico para o deseño duns servizos sociais universais, públicos e de calidade semellantes en tódolos concellos, o que supón o rexeitamento ós modelos fragmentados previos, e apoiados no concepto de rede a nivel autonómico para dotalos das ferramentas ás que por capacidade non poden acceder os concellos con menores recursos. Este modelo de servizos sociais son a base do modelo propio de benestar no que o rol dos concellos é central e, polo tanto, debe ser construído atendendo a unha filosofía multinivel coa participación de Xunta e de Entes locais, se ben asumindo que é a Xunta de Galicia a que debe garantir a homoxeneidade dos servizos para toda Galicia e, polo tanto, asumir o liderado institucional e orzamentario da política.

6.4.1.2.8 As Mareas locais.

Seguindo a liña iniciada co estudo de AGE / En Marea como actor político autonómico, as Mareas locais son organizacións políticas de carácter municipal xurdidas de xeito previo á convocatoria das eleccións locais do ano 2015 que responden a factores de carácter local, pero que teñen elementos comúns que explican a súa difusión por toda Galicia e a súa emerxencia.

Neste sentido, as Mareas locais poden ser englobadas dentro das modificacións que está a sufrir o sistema español de partidos políticos na actualidade, e que en Galicia se levan observando dende creación de AGE no ano 2012. Así, as Mareas continúan coa liña de confluencia entre diferentes actores da esquerda e do nacionalismo definida por AGE, pero supérana a nivel local entroncando co 15 M e coas experiencias políticas horizontais, incorporando a actores emerxentes como é o caso de Podemos, así como a organizacións e cadros que abandonan o BNG con posterioridade á XIII Asemblea do 2012.

Aínda que a natureza das Mareas é local e o seu xurdimento e impacto responde ós contextos propios de cada municipio[615] , polo cal a heteroxeneidade é un factor explicativo fundamental, é posible enmarcar a liña ideolóxica destas organizacións dentro da defensa do público dende unha óptica plural e participativa que supera o institucional, así como da recuperación da implicación veciñal nas accións públicas a través da superación do concepto restrinxido e formalista da representación e da participación cidadá camiñando cara a integración de experiencias horizontais no desenvolvemento local. Con todo, este posicionamento tamén asume certos factores presentes nas organizacións e cadros que conflúen no xurdimento das Mareas, tales como son o recoñecemento da identidade nacional de Galicia, o ecoloxismo, o feminismo ou a identificación coas reivindicacións laborais das centrais sindicais.

O impacto destas candidaturas nas eleccións locais do ano 2015 é superior ó acadado por AGE no 2012 a nivel autonómico xa que, nun contexto de retroceso dos partidos tradicionais[616], as Mareas acadan resultados tan salientables como un empate técnico co Partido Popular na Coruña superando os 36 mil votos, ou a vitoria en Santiago de Compostela, o que lles outorga alcaldías como as de Ferrol, ou as propias Santiago de Compostela e A Coruña, así como unha posición asentada en vilas de tamaño intermedio como poden ser Ames, Bergondo, Cangas, Gondomar, Noia, A Pobra do Caramiñal, Sada, Salceda de Caselas ou Teo. É dicir, as Mareas constitúense como unha forza referente a nivel local, acadando gobernos, representación e capacidade nas Deputacións Provinciais da Coruña e Pontevedra, e modificando o mapa político municipal no que á FEGAMP se refire.

Este éxito electoral provoca un dobre efecto. Por unha banda, iníciase un período de implementación dos seus programas electorais que, en termos de servizos públicos, asumen a expansión dos mesmos con especial atención ós relacionados co benestar e a recuperación da

[615] De feito o nome "Mareas locais" é unha licenza na denominación que permite agrupar estas organizacións de novo xurdimento, e que en cada localidade teñen unha denominación particular como Marea Atlántica na Coruña, Compostela Aberta en Santiago de Compostela, Marea de Pontevedra, Marea de Vigo, Ferrol en Común, Son (partido político instrumental creado por ANOVA e Esquerda Unida naqueles concellos onde non se conformou unha Marea como, por exemplo, Abegondo, Arteixo, Bergondo, Boiro, Teo, Manzaneda, Val do Dubra…)

[616] O Partido Popular de Galicia pasa no 2011 de 709.816 votos a 528.954, o PSdG-PSOE pasa de 411.458 a 390.066 votos e o BNG pasa de 261.513 a 190.158 votos.

xestión directa a través das remunicipalizacións. Por outra banda, no ano 2015 inícianse os traballos para artellar En marea como alternativa electoral a nivel autonómico, da cal xa se falou no seu apartado correspondente.

Neste sentido, dentro da heteroxeneidade presente nas Mareas locais ó responder a conformación e xurdimento das mesmas en boa medida a *policy windows* municipais (se ben dentro dun contexto xeral a nivel Galicia e Estado), é posible albiscar factores comúns relacionados co seu rol dentro da *policy network* das políticas sociais que é o de *aliado*.

As Mareas supoñen unha reacción local ás políticas públicas levadas a cabo polos anteriores Gobernos Locais, así como polo Goberno do Estado e da Xunta de Galicia ó longo dos últimos anos, de tal xeito que a súa presenza comporta unha revisión destas dende os Gobernos Locais, ou ben a oposición ás mesmas nas institucións nas que estean presentes. Este feito supón o apoio ó troco da Presidencia da FEGAMP e a posibilidade de encarar unha nova estratexia negociadora coa Consellería de Política Social de cara á estabilidade do Consorcio, tanto máis canto a conformación de certo contrapeso local á acumulación de capacidade institucional por parte do Partido Popular podería xerar tensións afectando á convocatoria electoral autonómica do 2016. É dicir, a irrupción das Mareas locais como actor político no 2015 modifica o mapa e os recursos mobilizables polos actores, e obriga a unha reacción do Partido Popular autonómico que, para o caso da investigación, supón a modificación da liña de actuación da Consellería de Traballo e Benestar e do Consorcio dando paso a unha nova etapa cun *policy style* diferente.

A continuación, amósanse en táboa os elementos constitutivos do posicionamento do actor máis salientables.

Táboa 47: O posicionamento das Mareas locais. Obxectivos e valores.

Lexislatura	Posición	Obxectivos de contido	Obxectivos de proceso	Obxectivos globais	Obxectivos específicos	Valores salientables
2015 – Actualidade (IX e X lexislaturas)	Aliado	Defensa das regras institucionais da VII lexislatura dende a óptica expansiva e multinivel.	Fortalecemento do rol do Consorcio e dos espazos de participación locais. Fortalecemento da vocación expansiva do Consorcio. Clarificación das achegas municipais.	Expansión. Titularidade pública. Autonomía local. Planificación comarcal. Liderado autonómico. Igualación dos usuarios. Equilibrio territorial	Lexitimación como actor político emerxente. Centralidade na oposición ás políticas do Partido Popular autonómico.	Expansión. Dereito universal. Titularidade pública da oferta. Autonomía local.

Fonte: Elaboración propia a partir das entrevistas.

Como se pode comprobar, a análise dos posicionamentos das Mareas locais supón unha importante complexidade, se ben é posible identificar o seu rol como de *aliados* das regras institucionais deseñadas na VII lexislatura aínda que como obxectivos de contido o actor fai fincapé na vocación expansiva e no pulo da óptica multinivel.

Neste sentido, como obxectivos de proceso o actor incide na perspectiva local que debe estar presente na operatividade do Consorcio, potenciando os espazos de participación e clarificando as achegas municipais, de tal xeito que os diferentes foros deseñados na arquitectura institucional poidan ser utilizados polos Entes locais a xeito de equilibrio da capacidade xeral que ten a Xunta de Galicia no ente. Deste xeito, as Mareas locais tentan maximizar a capacidade municipal dentro das regras institucionais, o que supón de facto, un contrapeso á Xunta de Galicia e ó Partido Popular autonómico.

Este novo enfoque no aproveitamento dos espazos de participación consorciais vai na liña dos obxectivos globais das Mareas locais, focalizados na expansión dos servizos dende a titularidade pública e o liderado (orzamentario) autonómico e con vontade de tódolos territorios conten con servizos iguais en calidade, para o cal se fai necesaria a planificación de carácter comarcal aínda que isto non debe incidir no principio de autonomía local. É dicir, a colaboración inter-institucional e a planificación comarcal deben redundar na mellora dos servizos locais, elemento no que os Concellos teñen un rol fundamental que non pode ser desbotado asumindo a complexidade multinivel das políticas sociais.

Estes son tamén en parte os valores que guían a actuación das Mareas locais, con especial atención na universalización dos servizos para facer efectivo os dereitos, así como na titularidade pública da oferta. Con todo, é preciso indicar que esta titularidade pública non se ve influída pola posibilidade de explorar posibilidades de externalización ou de xestión consorciada, aspecto este no que existe unha salientable diferenza con respecto a AGE / En Marea na súa interpretación con respecto ás *administracións paralelas* e ós *chiringuitos* xa que, como no caso dos restantes actores políticos locais, as Mareas focalízanse nunha definición do problema centrada na oferta.

Finalmente, como obxectivos específicos, é posible observar que estes se centran no posicionamento global do actor con respecto á actuación da Xunta de Galicia e do Partido Popular autonómico. Neste sentido, atendendo ó contexto político xurdido a partir das eleccións locais do 2015 e das autonómicas do 2016, as Mareas locais constitúense como gobernos en diferentes cidades e vilas, e En Marea acada o liderado da oposición no Parlamento, de tal xeito que o conxunto de Mareas locais e En Marea é observado como alternativa de goberno. Este feito supón que as políticas que desenvolvan constituiranse como modelo alternativo e focalizarán a atención pública o que leva a un dobre proceso no que o actor procura a súa lexitimación a pesar da súa recente aparición, e compite pola centralidade con respecto a unha definición propia dos problemas ou das alternativas a implementar.

6.4.1.3 Os actores. Consideracións finais.

Como se pode comprobar, a definición e evolución da *policy network* é un elemento básico para a análise das modificacións acontecidas na política de benestar ó longo do período comprendido entre o 2006 e a actualidade, sendo a interacción entre estes actores a que determina as diferentes *viraxes* da mesma.

Neste sentido, para concluír coa análise dos actores é preciso facer uns apuntamentos finais que contribúan ó resumo e a aclaración de diferentes aspectos relacionados tanto co modelo da análise, como coa influencia de elementos propios do sistema galego de partidos dentro dos comportamentos dos actores.

6.4.1.3.1 Os actores políticos. Comentarios e policy style.

Como se vén comentando ó longo da investigación, a política social multinivel creada na VII lexislatura pretende unha modificación non incremental dos marcos previos, outorgándolle ó Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar un lugar central na nova política e, polo tanto, variando os esquemas de relación entre Xunta de Galicia e Concellos.

Estas novas regras institucionais supoñen unha reconfiguración do mapa de actores e, inevitablemente, unha reacción dos mesmos perante uns trocos que non unicamente se circunscriben ó substantivo da política pública, senón que inciden nas relacións entre os devanditos actores ó tentar minimizar a bilateralidade percibida propia do anterior modelo, para crear un espazo multilateral onde Xunta e Concellos poidan establecer de xeito común as necesidades propias do proceso de servución individual, así como unhas aproximacións comúns ás técnicas de intervención propias de cada servizo.

A nova política incide na óptica expansiva pero, sobre todo, incide na modificación das relacións entre os diferentes actores políticos e institucionais provocando a perda da centralidade dos actores protagonistas no modelo previo e a emerxencia de novos actores, tanto políticos como institucionais, cuns obxectivos e valores diferentes. Ademais, esta centralidade vese modificada atendendo á realidade multinivel da política, o cal potencia o impacto da reconfiguración do mapa de actores, e afirma as posibilidades de que a política social, polo seu elevado impacto, poida ser observada non como unha area política illada, senón que se produza un efecto *imitación* de cara outras políticas públicas e, polo tanto, de cara ó sistema político galego como así foi declarado en diferentes entrevistas.

Dende esta óptica, a centralidade do actor é o concepto que emerxe á hora de analizar as relacións entre os diferentes actores involucrados na política, entendendo centralidade como aquela posición na *policy network* que comporta un control ou influencia definitiva sobre as diferentes fases da política pública, facendo especial fincapé na definición dos problemas como elemento central para o deseño da *hipótese causal* e da *hipótese de intervención.* Neste sentido, a análise da política pública convértese no estudo, ó longo do período contemplado, da competición pola centralidade dos actores á hora da definición do problema público e das

hipóteses mencionadas, elemento este que determina un estilo de confrontación nas interaccións entre os actores políticos autonómicos.

Esta competición pola centralidade ten como punto de partida a presenza de diferenzas entre os actores políticos autonómicos no relativo ós obxectivos e ós valores subxacentes que os sustentan, de tal xeito que estes mobilizan recursos para dar resposta ós seus obxectivos, obxectivos que son conformados atendendo ós seus valores de referencia que serán válidos para unha determinada *lóxica do apropiado* presente nas regras institucionais en vigor.

Analizando especificamente os valores dos actores políticos autonómicos, é posible observar a existencia de varias potenciais *fontes de tensión* que marcan o escenario da política pública, salientando pola súa importancia os seguintes:

- A ***universalidade / asistencialismo*** nos servizos sociais. Esta concepción das políticas sociais, e dos seus diferentes servizos asociados, supón un primeiro elemento de diverxencia entre os actores políticos xa que, en tanto PSdG-PSOE e BNG (e AGE / En Marea con posterioridade) asumen unha óptica universalista das políticas sociais e a configuración de dereitos subxectivos, o Partido Popular sostén unha visión máis achegada ó asistencialismo, co cal as iniciativas defendidas polos actores atenderán ó carácter expansivo da oferta pública que dea resposta ó problema de infradotación no caso de contaren cunha visión universalista, en tanto que esta expansión será máis matizada no caso dos actores que defenden unha visión asistencial e reactiva.
  Con todo, este valor de partida, ademais de incidir no alcance das medidas a tomar para o desenvolvemento da política, incide nun elemento subxacente central que é a asunción da política social como unha área a desenvolver (ou non) seguindo o modelo das políticas sanitarias ou educativas. Así, a *visión universalista efectiva* é recollida na Lei 13/2008 de servizos sociais de Galicia, sendo a óptica sostida dende o BNG que dá pé á creación do Consorcio como ente de colaboración cuxo liderado corresponde á Xunta de Galicia non unicamente atendendo á distribución competencial, senón atendendo á necesidade de creación dun modelo galego de benestar de carácter universal que borre a fragmentación do anterior modelo cuxas diferenciacións en coberturas e intensidade nos concellos se definen como incompatibles coa universalidade.
  Dende o Partido Popular, no entanto, asúmense visións máis achegadas ó *asistencialismo*, de tal xeito que os concellos, como administración competente na xestión dos servizos de escolas infantís e centros de día, determinarían a oferta axeitada para as súas circunstancias e, en base a esta determinación, achegarían solicitudes de financiamento á Xunta de Galicia mediante a presentación dos proxectos ás convocatorias anuais de subvencións deseñadas dende a administración autonómica, sendo este mecanismo o idóneo para complementar a estratexia de colaboración autonómica, garantir o principio de autonomía local e establecer o liderado local da política ó ser o concello o que deseñe unha resposta en forma de servizos adaptada a cada situación territorial.
  Con respecto ó PSdG-PSOE, asúmese a visión universalista dos dereitos sociais, pero a diferenza co BNG radica no rol atribuíble ós Concellos xa que, para os socialistas, o liderado da política expansiva debe ser municipal e a administración autonómica debe manter unha posición de coordinación xeral e substantiva relacionada cos métodos de intervención dos diferentes servizos, en tanto que o financiamento viría asegurado a raíz da modificación do sistema de financiamento local procurado polo PSdG-PSOE.

- O **principio de autonomía local.** Tal e como se puido comprobar, os actores políticos autonómicos móvense en diferentes significados do municipalismo e da autonomía local, e son poucos os entrevistados que asumen unha posición contraria ó devandito municipalismo. Así, é posible identificar ó PSdG-PSOE como o actor político autonómico que exerce unha fonda defensa da autonomía local e do liderado local nas políticas de benestar, en tanto o Partido Popular sostén unha óptica do principio de autonomía local relacionado coas políticas sociais na liña da Lei 27/2013 de racionalización da administración local, é dicir, baseada nunha nova distribución competencial estrita na que as competencias sociais sexan asumidas pola Comunidade Autónoma. Unha óptica diferente é sostida polo BNG na que se utiliza unha afirmación da autonomía local de carácter utilitario, de tal xeito que se este principio é utilizado pola administración local para a prestación de servizos á cidadanía, o BNG apóiao, máis en tanto a autonomía local sexa esgrimida como xustificación para a non prestación de servizos e para o *blame avoidance*, o propio principio pasa a ocupar un lugar secundario perante a cobertura das necesidades da poboación por parte da administración autonómica que, como garante do modelo galego de benestar, implementará unha prestación de servizos homoxénea e non fragmentada en todo o territorio galego, e que colaborará en *facer País*. Con todo, o BNG oponse á distribución competencial realizada na Lei 27/2013 que comporta a ausencia práctica dos concellos menores de 20.000 habitantes nas políticas sociais, recoñecendo así a importancia da autonomía local como principio que posibilita que os gobernos locais encabecen políticas diferentes ás das CC.AA ou do Estado nun período de crise económica.
  O valor da autonomía local ou municipalismo e a súa presenza nun ou noutro grao nos actores políticos autonómicos comporta que este sexa un novo eixo de conflito / acordo nas súas relacións xa que as súas diferentes afirmacións supoñen o debate do liderado (autonómico ou local) da política e, polo tanto, a posta en cuestión do rol da Consellería competente na materia que transcorrería entre a centralidade (PP, BNG, se ben con matices diferentes xa que, como se comentou, o BNG amósase proclive a un sistema de cooperación inter-administrativa, en tanto o PP pretende iniciar un camiño cara a clarificación competencial) e o apoio ós entes locais (PSdG-PSOE).
  Con todo, é posible afirmar que este debate sobre a autonomía local vese matizado dende o ano 2010 ata a actualidade a raíz da limitación de recursos propia do período de crise económica. Neste sentido, chégase a afirmar que:

  > Este é un dos elementos que varreu a crise, o tema das competencias. Porque claro, nun momento no que os concellos teñen forza para facer cousas, pois discuten sobre as súas competencias propias ou non propias. Nun momento no que os concellos teñen menos capacidade económica o que lles interesa é que se presten servizos pero non necesariamente facerse cargo deses servizos economicamente falando[617].

  Así, *"todo o que era a defensa da autonomía local no 2007 agora se converte en que isto non é a miña competencia"*[618] . Con todo, a pesar de que o debate sobre a autonomía local emerxa ou se vexa mergullado na axenda, é unha fonte de tensión entre os actores políticos.

[617] Declaracións realizadas por Cristina Reza, asesora xurídica do Consorcio 2006 – actualidade.
[618] Declaracións realizadas por Cristina Reza, asesora xurídica do Consorcio 2006 – actualidade.

- O **modelo de provisión de servizos.** A titularidade do provedor de servizos tamén é un elemento susceptible de xerar tensión entre os actores políticos autonómicos xa que, se ben PSdG-PSOE e BNG se amosan fondamente proclives á titularidade pública do mesmo, o Partido Popular non asume unha postura definitiva ó explorar, ó longo do período analizado, diferentes modalidades de provisión directa e indirecta dos servizos.
  Así, o PSdG-PSOE autonómico apoia a provisión pública directa dos servizos de benestar, se ben en diferentes entrevistas foi comentada a presenza como *pouso xenético* no PSdG-PSOE dunha certa reticencia a este modelo de xestión que presentara problemas en épocas previas para o caso do INSERSO a nivel estatal. Con todo, o valor público é un elemento de referencia para os socialistas en todo o período analizado, con especial énfase dende a VIII lexislatura na que se experimentaron iniciativas de externalización por parte do equipo directivo do CGSIB.
  No caso do Partido Popular, dáse unha convivencia entre os posicionamentos proclives á provisión pública directa dos servizos con outros relacionados coa externalización da xestión dos mesmos, iniciativas ámbalas dúas probadas no período analizado, se ben impera a tendencia á provisión pública directa coa estabilización dos traballadores laborais do Consorcio como se pode comprobar coa integración do persoal do ente no Convenio da Xunta de Galicia realizada no 2017 ou co anuncio por parte do Director Xeral de Función Pública da intención de proceder á funcionarización do persoal laboral autonómico xa que "*es lo contrario a privatizar"*[619]. Neste sentido, a presenza na axenda do Partido Popular do proceso de funcionarización é contraria ás tendencias da Nova Xestión Pública (Olías de Lima, 2001; González Rabanal, 2005) que promulgan recorrer á creación de organizacións pequenas, especializadas e con recursos humanos flexibles para a prestación de servizos públicos, aínda que pode enmarcarse dentro dunha estratexia máis ampla relacionada coa chegada a grandes acordos coas centrais sindicais na función pública, de tal xeito que o seu alcance fuxiría á actual investigación pero tería un elevado impacto nos recursos humanos que prestan os servizos analizados ó, previsiblemente, pasaren da modalidade laboral na contratación á condición de funcionarios públicos.
  Con todo, o Partido Popular sostén estes posicionamentos de xeito paralelo á asunción do valor da *austeridade* dende a VIII lexislatura como vieiro a seguir para a acción pública, apoiando este valor na experiencia que teñen os seus equipos directivos na administración pública, se ben é preciso engadir que o binomio conformado por *austeridade e capacidade de xestión* amósase como un elemento a contrapoñer á imaxe do Goberno autonómico da VII lexislatura que non foi quen de superar a crise económica, sendo a necesidade dunha xestión austera para a saída da crise a que determina a redución das diferentes partidas orzamentarias levadas a cabo a partir da VIII lexislatura na liña do mencionado por Rodríguez Cabrero (2018).
  No caso do BNG, o valor da titularidade pública da provisión dos servizos é unha cuestión central, se ben a organización debátese sobre a conveniencia ou non da utilización de ferramentas da Nova Xestión Pública tales como son as Axencias para esta función. Así, a estreita relación entre o BNG e centrais sindicais de salientable implantación na función pública autonómica comporta a ausencia de consenso interno con respecto ó

[619] Declaracións realizadas por José María Barreiro, Director Xeral de Función Pública á Voz de Galicia en nova publicada o 27 de xaneiro do 2017 cuxo titular é "*José María Barreiro: Queremos hacer funcionarios a la gran mayoría"*. Véxase on line en http://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2017/01/26/jose-maria-barreiro-queremos-funcionarios-gran-mayoria/00031485465084776310223.htm consultado en maio-xuño do 2017

funcionamento do Consorcio como Axencia ou ó carácter laboral do seu persoal, de tal xeito que se presenta unha fenda no actor relacionada coa *Nova Xestión Pública / modelo weberiano de administración* trasladada á opinión pública a través da utilización, por exemplo, do concepto *chiringuito*. En todo caso, a partir da VIII lexislatura, o BNG salienta pola súa defensa da titularidade pública da provisión e polas críticas á externalización da xestión de diferentes servizos.

- A **identidade.** Se ben o cleavage de carácter identitario non tería porque ter un valor referencial no tocante á definición dos posicionamentos dos actores políticos dentro da *policy network* relacionada coas políticas sociais, a ampliación do perímetro do problema público realizada dende o BNG e Vicepresidencia que leva á introdución da normalización lingüística nun lugar central dentro do programa das Escolas Infantís supón a determinación do valor relacionado coa identidade como elemento a ter en conta para a conformación do posicionamento dos actores.
  Así, o BNG autonómico ten como un dos seus valores referenciais á *identidade*, aterrándoo ás políticas sociais ó introducir o galego como un dos elementos salientables das Galescolas seguindo as liñas marcadas no Plan de Normalización do ano 2004, e evolucionando dende o paradigma do "*bilingüismo harmónico"* ó da "*normalización lingüística"* tal e como o define Losada (2012).
  O Partido Popular autonómico, a pesar de ter votado favorablemente ó Plan de Normalización do 2004, sostén uns valores relacionados coa identidade diferentes ós do nacionalismo polo que o deseño de accións de fomento do galego substancialmente diferentes ás levadas a cabo de xeito previo á VII lexislatura, e que modifiquen o mapa e a centralidade dos actores da política lingüística, comportará a súa reacción e oposición aludindo á necesidade da eliminación da *politización identitaria*. Esta reacción, seguindo a Losada (2012), ten como obxectivo:

  > Impedir a consolidación dun novo escenario político de xestión moi difícil para os populares galegos, dado que comporta un agravamento das contradicións internas que supón o discurso pseudogaleguista fronte ao discurso neoespañolista da dirección estatal. O avance do proceso de normalización agudiza esas contradicións coa dirección estatal do partido e, sobre todo, despraza da súa privilixiada posición de centralidade o PP de G, o que lle podería supor arriscar importantes espazos electorais e sociais tanto a competidores na defensa do castelán como competidores nacionalistas (Losada, 2012:294).

  O PSdG-PSOE sostén un posicionamento máis matizado có Partido Popular con respecto ó valor *identidade* xa que, seguindo a Losada (2012:290), tradicionalmente "*non ten un interese específico na política, pero si a vai utilizar estratexicamente para gañar posicións no escenario político"*, de tal xeito que se ben non apoia explicitamente e incluso mantén certa oposición ás medidas de fomento da normalización tomadas na VII lexislatura no marco do xa mencionado contexto de *competición electoral* co BNG, si que se opón ás medidas de limitación da normalización tomadas a partir da VIII lexislatura unha vez se modifica o contexto de competición.
  Con todo, como se pode comprobar, a *identidade* como valor comporta un novo factor a ter en conta de cara á construción do posicionamento dos actores na procura da centralidade na política social, incrementando así a complexidade da análise e vencellando diferentes políticas públicas.

En función da análise dos actores realizada é posible observar como as *fricciónS* entre os actores políticos autonómicos relacionadas cos diferentes obxectivos e cos seus respectivos valores existen, pero emerxen en función do contexto, sendo o elemento detonante desta emerxencia a contraposición dos obxectivos específicos de cada actor e a competición pola centralidade como o aspecto máis salientable, de tal xeito que ó percibir os actores (ou o actor central) a desaparición da devandita competición, as fricciónS entre os actores políticos autonómicos acerca de boa parte de valores e obxectivos matízanse ata se mergullaren.

Neste sentido, a presenza dos valores e obxectivos dos actores políticos autonómicos como *fontes de conflito* insírense dentro da competición pola centralidade na política pública e dentro do sistema galego de partidos, e determinan un *policy style* marcado pola confrontación nas interaccións, deixando nun lugar secundario os elementos relacionados coa substantividade da política pública. Así, xérase ó longo da maior parte do período analizado un *policy style* contraposto ó formulado por Lowi (1964, 1972) para as políticas distributivas ó non ser a parte substantiva da propia política a que determina o estilo, senón a modificación das regras institucionais da mesma e, polo tanto, a devandita competición pola centralidade dos actores políticos. Este contexto provoca que no esquema de análise do *policy style* de Subirats (1992) que se amosa na imaxe 20, sexa posible localizar o estilo xeral no cadrante caracterizado polo racionalismo como tipo de formulación do problema e na confrontación como tipo de relación dos actores[620] ó longo do período situado entre o 2006 - 2015.

Este estilo modifícase dende o ano 2016 xerando un contexto de acordos entre os actores políticos que dan sustentabilidade ós elementos institucionais das políticas sociais xerados na VII lexislatura, de tal xeito que o *policy style* evoluciona cara o racionalismo e o consenso xa que a centralidade dos propios actores tanto dentro da area política individual como dentro do sistema de partidos galego xa non se considera en xogo.

Como se puido observar, é relevante a evolución do posicionamento do Partido Popular como actor central no sistema galego de partidos, xa que esta evolución dende o rol de *opositor* ó de *aliado* é a que determina a variación do *policy style* xeral dos actores políticos autonómicos e, polo tanto, as pautas globais para a súa interacción.

Neste sentido, no marco da imaxe 20, o Partido Popular autonómico evoluciona dende un tipo de formulación do problema de carácter *reactivo – incremental* propio da VII - VIII lexislatura (lémbrese a defensa do sistema de subvencións) e unhas relacións entre os actores centradas na *confrontación*[621], ata posicionamentos máis matizados na IX lexislatura que, atendendo á chegada dun novo equipo directivo á Consellería e ó Consorcio, fan posible que se complete esta evolución a finais do ano 2015 mediante o inicio dos traballos coa FEGAMP que dan como resultado os diferentes acordos dos anos 2016 e 2017.

[620] Neste punto é preciso indicar que o posicionamento inicial do Partido Popular Autonómico achégase máis ó incrementalismo – confrontación, sobre todo nas VII e VIII lexislaturas, evolucionando en todo o período analizado cara ó racionalismo – confrontación e, posteriormente, cara ó racionalismo – consenso a partir do 2016 que determina a posibilidade da chegada a acordos entre os diferentes actores para estabilizar a política social e ó Consorcio.

[621] Pódense considerar como feitos máis salientables deste estilo de confrontación as decisións da disolución e a xestión das liquidacións.

Imaxe 20: Evolución do policy style dos Actores Políticos Autonómicos. 2006 - Actualidade.

Fonte: Elaboración propia a partir de Subirats (1992)

Deste xeito, e aínda que os posicionamentos dos restantes actores políticos autonómicos se poidan situar en todo o período analizado no cadrante *racional – anticipatorio / consenso*, é a posición central do Partido Popular no sistema galego de partidos, que se ve reforzada a partir do ano 2009, e a súa capacidade de mobilizar recursos a que determina as interaccións entre os actores e, polo tanto, o *policy style* xeral da política pública a nivel autonómico xa que, como afirma Arbós Marín (2009:22) "*la buena disposición de los actores es un requisito indispensable para el funcionamiento del sistema"*.

A nivel local, aínda que os valores dos diferentes actores son comparables ós observados na parte autonómica, é posible indicar que estes valores e a actuación real dos actores amosan un *policy style* máis compatible co acordo có observado a nivel autonómico xa que os diferentes actores parten dunha definición do problema compartida que radica na infradotación de servizos causada pola escasa capacidade financeira municipal. Deste xeito, aínda que estean presentes os valores anteriormente analizados, a súa capacidade para actuar como *fontes de tensión* é máis limitada ó partir dunha óptica achegada na definición do problema e dunha interpretación dos valores máis compatible centrada no pragmatismo.

Con todo, é posible observar como os actores cuxos valores se achegan ó recoñecemento da universalidade dos dereitos sociais inclínanse máis por posicionamentos relacionados coa expansión da oferta, en tanto que o Partido Popular local que amosa uns valores máis relacionados coa óptica asistencial nos servizos sociais, mantén posturas máis achegadas á preocupación pola continuidade dos servizos na liña da clarificación competencial e, polo tanto, do traslado das competencias relacionadas coas políticas sociais á Xunta de Galicia.

En todo caso, a totalidade dos actores locais asume que o elemento central na política social é a prestación dos servizos, factor este que determina a súa actuación ó longo do período analizado, se ben xorden como *fontes de conflito* as relacionadas coas formas de provisión, co maior ou menor énfase no principio de autonomía local ou coa identidade, aínda que estas fontes de conflito son ponderadas a nivel local dun xeito diferente a como se fai a nivel autonómico ó figurar como prioridade a devandita prestación de servizos.

Esta priorización diferente a nivel local e autonómico é a que provoca que os actores locais promovan de xeito activo ou pasivo a adhesión municipal ó Consorcio como ente que prové servizos demandados pola poboación a pesar da posible non coincidencia completa con determinadas liñas do proxecto promovido dende o departamento autonómico competente (Vicepresidencia, Consellería de Traballo e Benestar ou Consellería de Política Social). É dicir, a nivel local a axenda vese influída de xeito determinante polo rendemento da política

pública, sendo este rendemento o factor que condiciona o acordo / non acordo entre os actores de xeito independente á competición pola centralidade observada a nivel autonómico.

Así, ó estar os actores políticos locais centrados no rendemento da política, e ó ponderar de xeito diferente ós actores políticos autonómicos os diferentes matices relacionados coa ampliación do perímetro do problema que son importantes na competición autonómica pola centralidade, é posible observar diferentes combinacións de actores e características da política que incrementan a complexidade da análise ó responder estas a condicionantes locais, de tal xeito que, por exemplo, actores políticos con valores centrados na provisión pública dos servizos poden externalizar a xestión dos mesmos sen entrar en contradición cos seus valores xa que a prioridade, como se vén comentando, é a prestación de servizos e a sustentabilidade financeira dos mesmos e das facendas locais.

Con respecto ós diferentes obxectivos dos actores políticos locais, estes tamén se poden considerar como parellos ós xa mencionados dos actores políticos autonómicos, se ben xorden elementos como a sustentabilidade financeira das facendas locais como obxectivo global que determinan, no caso do Partido Popular local o mantemento de posicionamentos proclives á asunción autonómica das competencias en servizos sociais, en tanto que no PSdG-PSOE determinan o reforzo de posicións municipalistas mediante a necesidade dun novo marco de financiamento local, e que no BNG levan á defensa da existencia de entes de colaboración multinivel que garantan a sustentabilidade financeira dos servizos e das facendas locais.

Este exemplo da presenza de diferenzas entre os actores políticos locais na definición de como acadar a sustentabilidade financeira municipal como obxectivo global comporta unha óptica diferente no achegamento tanto ó liderado da política pública (claramente municipal para o PSdG-PSOE, en tanto que para o BNG e o PP é claramente autonómica se ben con diferente gradación), como ós obxectivos de proceso xa que se ben tódolos actores aluden á necesidade operativa de se dotar dun ente de colaboración entre Xunta e Concellos, o BNG e o PP outórganlle centralidade ó mesmo (se ben o PP segue a considerar necesaria a reconfiguración competencial xeral), o PSdG-PSOE outórgalle un papel secundario perante o liderado local da política e a necesidade dun novo modelo de financiamento local global.

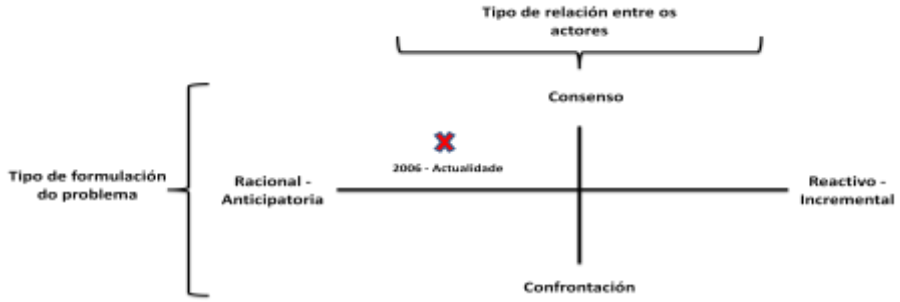
Con todo, en termos xerais, tódolos actores políticos locais asumen como obxectivos de contido a necesidade de que as relacións entre Concellos e Xunta de Galicia no marco das políticas sociais evolucionen dende a VII lexislatura mediante a creación dunhas novas regras institucionais diferentes ás previas que dean na estabilidade dos servizos mediante o incremento das achegas financeiras da Xunta.

Como se pode observar, a presenza de valores e obxectivos non antagónicos entre os actores políticos locais baseados na estabilidade dos servizos comporta a asunción homoxénea da definición do problema público e, polo tanto, limita as posibilidades dun *policy style* centrado na confrontación en termos locais, se ben a influencia da axenda dos actores autonómicos non debe ser obviada como se pode comprobar na existencia de paralelismos nos argumentarios dos actores autonómicos e locais presentes nos debates dos Plenos municipais sobre a adhesión ó Consorcio aínda que esta influencia se limite ó nivel comunicativo.

Nesta liña, a presenza dos valores e obxectivos dos actores políticos locais como posibles *fontes de conflito* que determinaran un *policy style* marcado pola confrontación nas interaccións ocupa un lugar secundario e, de xeito efectivo, amósase a tendencia determinada

por Lowi (1964, 1972) para as *políticas distributivas* nas que se xeran acordos ou xogos de suma positiva entre os actores políticos, de tal xeito que o estilo da política en termos locais se sitúe no *racionalismo* e o *consenso* no esquema formulado por Subirats (1992).

Imaxe 21: Evolución do policy style do mapa de Actores Políticos Locais. 2006 – Actualidade.



Fonte: Elaboración propia a partires de Subirats (1992)

Así, en función dos posicionamentos dos actores locais, e do *policy style* local xerado a nivel local, é posible observar a presenza non unicamente de lóxicas diferentes con respecto ó *policy style* autonómico, senón de actuacións contrapostas entre os actores políticos locais e autonómicos, de tal xeito que se amosa como coherente un contexto no que o Partido Popular autonómico sexa o principal opositor da política pública na VII lexislatura, en tanto que o Partido Popular local sexa aliado e os alcaldes populares se adhiran ó Consorcio; sendo tamén coherente a presenza de fondas resistencias *de facto* por parte destes mesmos alcaldes na VIII e IX lexislaturas a todo o proceso de disolución e liquidación do Consorcio en contra do liderado da decisión por parte do Partido Popular autonómico.

Deste xeito, se ben a *axenda* dos actores políticos locais se ve influenciada pola *axenda* dos actores políticos autonómicos, os primeiros interactúan nunha lóxica diferente facendo posible a chegada a acordos locais e colaborando na evolución do rol do Partido Popular autonómico como actor central para chegar á situación actual na que "*a día de hoy el consorcio está estabilizado y tiene futuro*"[622].

6.4.1.3.2 Os actores institucionais. Comentarios e policy style.

Os actores institucionais, tanto locais como autonómicos, son elementos centrais no mapa de actores ó seren as autoridades públicas que exercen as funcións de goberno atendendo á distribución competencial existente no eido da política social. Neste sentido, en virtude das competencias xa analizadas, e tendo en conta o marco multinivel da política pública, os actores institucionais distribúense entre locais e autonómicos, sendo os actores locais os Concellos agrupados na FEGAMP como actor que os representa, en tanto que nos actores institucionais autonómicos inclúense ó Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, así como ás diferentes denominacións dos departamentos da Xunta de Galicia

[622] Declaracións realizadas por Marta Rodríguez Arias, voceira do PP na V Comisión na VII lexislatura, e actual voceira en materia de Asuntos Sociais e Vicepresidenta do Parlamento, no marco da investigación.

competentes en materia social (Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar na VII lexislatura, Consellería de Traballo e Benestar entre o 2009-2015, e Consellería de Política Social dende o 2015).

É preciso facer fincapé que dentro dos actores institucionais enmárcase a *burocracia* como elemento central, aínda que non único, que determina o posicionamento e a evolución do comportamento dos actores institucionais. A burocracia contribúe á conformación do proceso decisorio da institución na que se encadra atendendo ós seus intereses individuais como grupo (Meny e Thoenig, 1992), sendo dunha especial importancia en toda a política pública ó seren fundamentais e contaren con considerable marxe de actuación tanto en termos centrais como en termos de *street level,* segundo afirma Aguilar Villanueva (2000b:29) citando a Pressman e Wildawsky (1973). Con todo, o posicionamento das institucións como actores é un proceso complexo determinado tanto polos intereses da propia burocracia, como polas liñas mestras marcadas polos actores políticos que ostentan, en cada período, a dirección das institucións atendendo ós resultados dos procesos electorais correspondentes.

Finalmente, para a determinación do posicionamento das institucións é preciso achegarse ós valores presentes nas mesmas que marcan a *lóxica do apropiado* (March e Olsen, 1997) e que conforman a cultura organizativa, operando a xeito de elementos subxacentes ou substrato para a actuación das institucións.

Neste sentido, dentro dos actores institucionais autonómicos, a relación entre os departamentos da Xunta de Galicia competentes en materia de política social e o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar entra dentro do concepto *principal – axente*, sendo o departamento autonómico o que define, marca e controla a implementación das liñas deseñadas previamente, en tanto que o Consorcio é o elemento implementador. Este esquema xeral ten unha variación de alcance xa que, ó mesmo tempo que é válido, no Consorcio atópanse representados os entes consorciados, correspondéndolles ós órganos do mesmo a definición das medidas a implementar nos Concellos, de tal xeito que no Consorcio redefínense as medidas deseñadas dende a Xunta de Galicia en función das circunstancias municipais e, polo tanto, o propio Consorcio actúa tanto na fase de implementación como na de deseño sendo en si mesmo un espazo de interacción para a conformación da política.

Esta complexidade na definición do Consorcio comporta a posibilidade da aparición de *fricciónsentre* os valores e obxectivos do departamento da Xunta, os valores e obxectivos dos Concellos e entre os propios valores e obxectivos do Consorcio como actor institucional, podendo reproducir o *policy style* de interacción (consenso / confrontación) entre os actores institucionais que xa foi observado con respecto ós actores políticos autonómicos.

Este *policy style* conflitivo non se dá ó longo da VII lexislatura, xa que tanto a Vicepresidencia da Xunta de Galicia como a FEGAMP amosan compatibilidades con respecto ós obxectivos de contido, de proceso e globais ó se centraren na necesidade da creación dunhas novas regras institucionais para a política social que deran estabilidade ós servizos e que supuxeran un apoio máis firme da Xunta de Galicia no financiamento dos mesmos. É dicir, o enfoque xeral da Vicepresidencia e da FEGAMP coincide, se ben como obxectivos específicos a FEGAMP defende a centralidade municipal en tanto que a Vicepresidencia se centra na defensa da súa propia centralidade dentro da creación do modelo galego de benestar

con todo o que isto supón a nivel autonómico dentro da competición presente tanto no Goberno autonómico, como no sistema galego de partidos.

Neste sentido, os valores presentes na Vicepresidencia e na FEGAMP na VII lexislatura tamén son complementarios xa que, se ben Vicepresidencia fai fincapé na creación dun marco institucional para a prestación de servizos homoxéneos á cidadanía nos diferentes concellos mediante a creación dunha rede xestionada de xeito eficiente, a FEGAMP asume estes valores incidindo no rol clave dos Entes Locais, no seu equilibrio financeiro e na procura da calidade na Gobernanza do novo marco institucional para a garantía do rol dos Concellos nos servizos.

A creación do Consorcio e a súa posta en funcionamento comporta ó longo dos primeiros anos de vida un importante debate entre a burocracia autonómica e local sobre dous elementos básicos. O primeiro é o do respecto á autonomía local como valor central para a FEGAMP que, como foi analizado, foi posto en dúbida dende varios departamentos de secretaría municipal o que comportou, segundo varios entrevistados, retardos e dificultades á hora de que diferentes concellos se adheriran ó ente. Así, é posible observar como a nivel municipal os técnicos xurídicos mantiñan un posicionamento *escéptico* fronte ó Consorcio, en tanto que os *street level* ou técnicos de liña dos servizos de benestar acollían o Consorcio como unha solución de estabilidade fronte á situación dos seus servizos sendo, polo tanto, a autonomía local un elemento secundario con respecto ó rendemento do novo marco institucional.

O segundo dos elementos en debate é o relacionado co Consorcio e o seu deseño como ente de dereito público con personalidade xurídica propia e capacidade de obrar para o cumprimento dos seus fins, con patrimonio propio e con persoal propio a seleccionar mediante convocatorias públicas. É dicir, o Consorcio tanto no seu deseño conceptual como na súa formulación xurídica, enmárcase dentro das liñas da Nova Xestión Pública e da Gobernanza (Olías de Lima, 2001) como ente para a prestación de servizos diferente da estrutura central da Xunta de Galicia e, polo tanto, aberto a críticas que o relacionen co concepto *chiguinguito* por parte das burocracias autonómicas e, nomeadamente, por parte de centrais sindicais de ampla representación na función pública autonómica.

Con todo, o deseño do Consorcio era explicitamente procurado tanto por FEGAMP como por Vicepresidencia debido á súa flexibilidade e á necesidade de contar cun ente de xestión eficaz e eficiente que dera resposta ás demandas dos municipios, de tal xeito que tanto as críticas relativas á autonomía local como á *chiringuitización* non incidiron de xeito definitivo no posicionamento inicial dos actores institucionais, aínda que foron recollidas polos actores políticos e utilizadas ó longo da evolución do ente.

Como actor, o Consorcio sostén ó longo da VII lexislatura unha liña parella con respecto ós obxectivos e valores dos actores institucionais, se ben é preciso indicar que o Consorcio contaba como un dos seus obxectivos específicos máis salientables o de se consolidar e lexitimar como institución central nas políticas sociais, máis aínda tendo en conta o *policy style* relativo ós actores políticos autonómicos. Neste sentido, o feito de acadar unha importante visibilidade pública nos primeiros anos de vida comportou, por unha banda, un incremento de adhesións de novos concellos e, polo tanto, de novas solicitudes de servizos; en tanto que por outra banda comportou situarse no centro da interacción entre os actores políticos autonómicos marcada polo estilo de confrontación.

A partir do ano 2009 desaparece a compatibilidade entre os actores institucionais, tanto máis canto a FEGAMP como ente representante dos Concellos segue a manter uns valores e obxectivos para as políticas sociais na liña dos xa mencionados na VII lexislatura, en tanto a Consellería de Traballo e Benestar ten como obxectivo principal o de disolver o Consorcio, o cal supón unha fonda modificación dos posicionamentos dos actores institucionais da política xa que o actor herdeiro do *promotor* e Presidente do ente, convértese no *opositor*, debendo o Consorcio como *director* responder a uns obxectivos centrados na súa propia disolución.

Neste sentido, é preciso indicar que os obxectivos e valores da Consellería de Traballo e Benestar mudan substancialmente con respecto ós da Vicepresidencia, de tal xeito que elementos como a titularidade pública, a expansión ou o *facer País* se transforman na eliminación da politización identitaria, na austeridade ou na racionalización como sustentadores da acción de goberno. Con todo, non é posible obviar o factor simbólico no relativo á disolución do Consorcio como parte da devandita acción de Goberno.

Pola súa banda, o Consorcio ó trocar o seu equipo directivo, Xerencia e Presidencia, tamén troca de valores e obxectivos, debendo xestionar ó longo da VIII lexislatura a súa disolución e traspaso dos centros consorciados a unha Axencia Galega de Servizos Sociais creada no ano 2015. Esta fonda modificación das liñas da actuación do Consorcio comporta pasar dun contexto de creación e expansión nos anos 2007 – 2009, a outro completamente diferente marcado pola disolución a partir do 2009, co que isto supón en termos de cultura organizativa e de xeración de resistencias para un ente de recente creación que en pouco máis de dous anos de vida efectiva superou o milleiro de traballadores, na súa grande maioría *street level*, e que conta no 2010 con máis de 150 centros e 7.000 prazas públicas.

Con todo, a coincidencia entre valores e obxectivos amosados por Consellería de Traballo e Consorcio, non son compartidos pola FEGAMP o cal, se ben non comporta unha modificación substancial da decisión de disolución tomada na Asemblea do 2010, comporta unha resistencia á implementación da mesma por parte dos Concellos independentemente do sentido do seu voto na devandita Asemblea. Así, asesorados pola FEGAMP, os Concellos presentan diferentes recursos fronte ás tentativas da Xerencia do Consorcio de liquidar as achegas municipais, o cal supón un freo importante á disolución e traspaso da xestión dos centros consorciados á Axencia. É dicir, entre os anos 2009 – 2015 os actores institucionais entran nun *policy style* marcado pola confrontación se ben esta conta cunha menor repercusión pública cá interacción conflitiva dos actores políticos autonómicos.

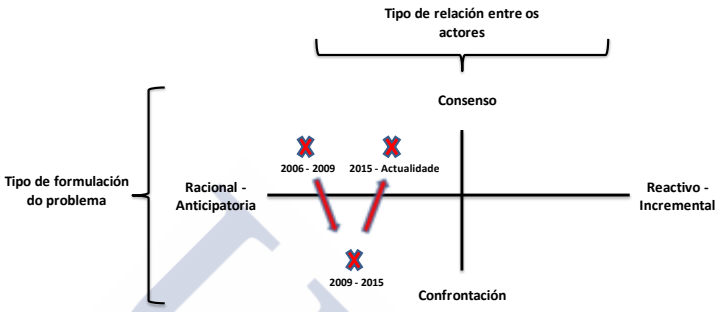
A viraxe no *policy style* dos actores institucionais complétase a partir do ano 2015 co xurdimento da Consellería de Política Social, e coa correspondente modificación da Xerencia do Consorcio. Este feito supón, para boa parte dos actores entrevistados, un punto de inflexión fundamental no estilo da interacción entre os actores institucionais a partir do cal:

> …se dedicaron muchísimas horas a hablar con los concellos, a negociar con la FEGAMP, muchísimas horas a hablar con muchas personas, con documentación, con informes… y eso fue lo que afortunadamente nos hizo llegar al acuerdo en el que estamos ahora, la negociación y las horas que se le echó a ceder y hablar [623].

[623] Declaracións realizadas por Marta Rodríguez Arias, voceira do PP na V Comisión na VII lexislatura, e actual voceira en materia de Asuntos Sociais e Vicepresidenta do Parlamento, no marco da investigación.

A presenza na Consellería de Política Social e do Consorcio de directivos con fonda experiencia na xestión local e, polo tanto, cuns valores diferentes ós do equipo directivo previo é un factor considerado como salientable na modificación do estilo de confrontación previo entre os actores institucionais e, polo tanto, para a apertura da *policy window* que dá nos acordos do 2016 e 2017. Así, os valores contribúen á conformación dun novo *policy style* que dá na estabilización da política pública e na posible entrada nunha nova fase na que "*es necesario una expansión*"[624].

Imaxe 22: Evolución do policy style do mapa de Actores Institucionais. 2006 – Actualidade.

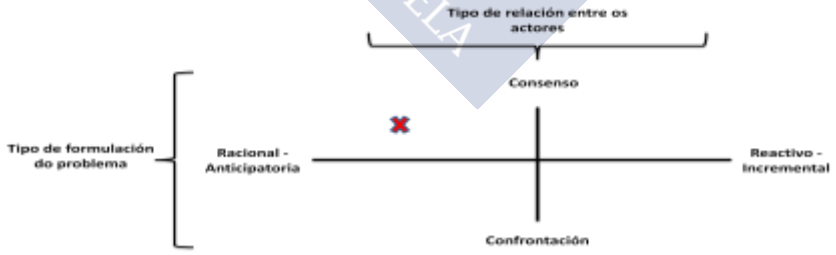


Fonte: Elaboración propia a partir de Subirats (1992)

Como se pode observar, a imaxe amosa a evolución do *policy style* comentada, onde dende o mantemento do cadrante dun tipo de formulación do problema de carácter *racional – anticipatorio*, as interaccións entre os actores institucionais pasan do *consenso* na VII lexislatura, á *confrontación* no período 2009 – 2015, a unha nova fase de *consenso* dende o ano 2015.

Neste sentido, a evolución cruzada dos *policy style* dos actores políticos e dos actores institucionais fai posible que na actualidade a *policy network* se integre dentro do cadrante no que conflúe unha formulación do problema de carácter *racional – anticipatoria* e unha modalidade de interacción marcada polo *consenso*.

Imaxe 23: Situación do policy style da rede de actores na actualidade.



Fonte: Elaboración propia a partir de Subirats (1992)

Este posicionamento final obtense ó se chegar a un contexto no que existe percepción de compatibilidade entre os valores e obxectivos dos diferentes tipos de actores e, sobre todo, onde non se percibe unha situación de competición pola centralidade entre os principais

[624] Declaracións realizadas por Marta Rodríguez Arias, voceira do PP na V Comisión na VII lexislatura, e actual voceira en materia de Asuntos Sociais e Vicepresidenta do Parlamento, no marco da investigación.

actores políticos autonómicos tanto no relativo á política pública, como no relativo á súa situación no sistema galego de partidos.

6.4.1.3.3 As propiedades da rede.

Seguindo coa análise relativa á *policy network*, procederase a estudar as súas propiedades atendendo á definición das mesmas realizada en Dente e Subirats (2014) e centrada na *amplitude*, na *forma*, na *complexidade*, na *densidade* e na *centralidade*.

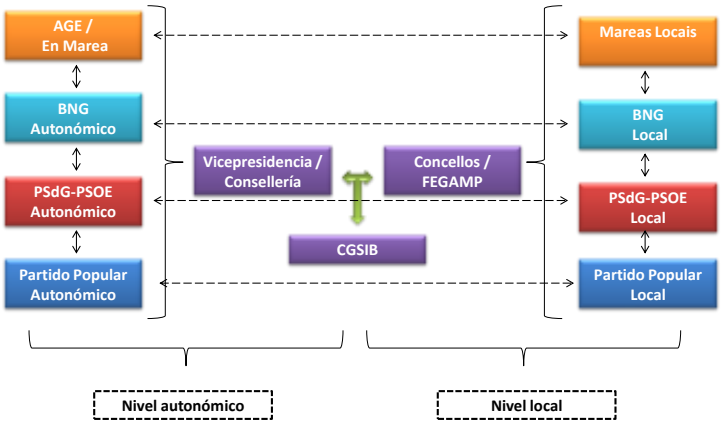
- Por *amplitude* enténdese o tamaño da rede de actores que participan de xeito efectivo tanto na política como na súa definición, é dicir, que "*contribuyen significativamente a determinar los resultados"* (Dente e Subirats, 2014:132). No caso das políticas sociais, a realidade multinivel comporta unha duplicación *de facto* dos actores políticos e institucionais que inflúen e determinan os resultados da política xa que estes son incluídos tanto a nivel autonómico como a nivel local e, polo tanto, as súas interaccións cruzadas determinan a complexidade da política.
  Deste xeito, a *policy network* considérase composta por un total de 14 actores, dos cales 6 corresponden a actores institucionais (5 actores autonómicos[625] e 1 actor local como entidade que agrupa ós Concellos galegos), e 8 actores políticos (dos cales 4 son actores políticos autonómicos e outros 4 son actores políticos locais).
  Dente e Subirats (2014) afirman que a amplitude da rede de actores dunha política inflúe na dispersión dos recursos utilizados e pode derivar nunha interacción que leve ó bloqueo de non se dotar de medios que institucionalicen o proceso de toma de decisións ou de non existir un control da rede por parte do actor con maior capacidade de mobilización dos recursos. Así, para o caso obxecto da investigación, a multiplicidade de posibilidades de interacción entre os actores comportan que o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar se configure como o espazo para a institucionalización das relacións entre os actores institucionais autonómicos e os locais, quedando o proceso de conformación do posicionamento individual de cada actor institucional como o espazo no que os actores políticos inflúen en cadanseu nivel e, incluso, de xeito cruzado.

- A *forma* da rede é a representación gráfica das relacións que unen ós actores que, para o caso actual, incrementa de xeito substancial a súa complexidade a raíz da realidade multinivel así como da presenza de interaccións cruzadas entre os diferentes actores.
  A imaxe 24 corresponde á interpretación da forma da rede de actores da política que vén caracterizada polo contexto multinivel. Así, dáse unha intensa interacción entre os actores políticos (autonómicos e locais) que determinan en parte o posicionamento dos actores institucionais (autonómicos e locais). Neste punto é preciso facer fincapé en que as burocracias, como elemento central dos actores institucionais, á súa vez contribúen á conformación dos posicionamentos dos actores políticos (autonómicos e locais), polo que a influencia entre actor político e actor institucional é bidireccional. Neste esquema, e atendendo á natureza do ente, os actores institucionais como integrantes dos diferentes

[625] Deste total de actores institucionais autonómicos, a Vicepresidencia da Xunta actúa ó longo dos anos 2005 – 2009, e a Consellería de Traballo e Benestar entre os anos 2009 – 2015.

espazos de participación deseñados a tal efecto determinan o posicionamento do Consorcio.

Imaxe 24: Interpretación da forma e relacións da rede de actores.



Fonte: Elaboración propia a partir de Dente e Subirats (2014)

Ademais, é preciso ter en conta que os actores políticos autonómicos e locais interaccionan tamén con carácter bidireccional, de tal xeito que non hai unilateralidade nin xerarquía efectiva na relación entre actor político autonómico e actor político local, o cal comporta o asentamento do eido local como espazo autónomo que inflúe e vese influído polas axendas autonómicas, á par que no eido autonómico acontece un proceso semellante.

Con todo, as interaccións dos actores políticos teñen como base a influencia no posicionamento dos actores institucionais como administracións competentes para levar a cabo os actos de implementación e, polo tanto, prestar servizos, de tal xeito que se pode observar a centralidade destes actores institucionais (Consorcio, Consellería / Vicepresidencia e Concellos / FEGAMP) na forma da rede.

- A *complexidade* da rede mide a pluralidade de puntos de vista que os actores sosteñen sobre os problemas e que inflúen nos comportamentos do actor como paso previo á lóxica da acción.
  O modelo de Dente e Subirats (2014) afirma que un elemento básico á hora do incremento da complexidade é o aspecto territorial sobre o que cada un dos actores amosa o seu interese, de tal xeito que a realidade multinivel é un factor que incrementa a complexidade das interaccións da rede; en tanto que os intereses representados polos actores é outro dos factores que incrementan a devandita complexidade. Neste sentido, en tanto que o modelo amosa a posibilidade de convivencia de actores políticos, burocráticos, expertos, representantes de intereses especiais e representantes de intereses xerais como máximo nivel de complexidade, o mapa de actores con capacidade decisional da política social galega unicamente amosa a presenza de actores políticos e actores institucionais.

  Así, é posible cualificar a rede como complexa atendendo ós diferentes niveis territoriais afectados, ós puntos de vista, obxectivos e valores sostidos polos actores e ós tipos de actores involucrados na mesma.

- Con respecto á *densidade*, esta refírese á cantidade de relacións instauradas entre os actores ó longo da política pública medida como a proporción de relacións entre os actores sobre o total de relacións posibles segundo a fórmula:

$$D = \sum Ki/(n^2 - n)$$

Onde *D* é o coeficiente de densidade que varía entre 0 e 1; *n* é o número de actores presentes; e *Ki* son o número das relacións posibles por parte de cada actor.

No caso da rede actual, para un $n = 11$ ó identificar que os partidos políticos locais dos diferentes concellos actúan de xeito homoxéneo e, polo tanto, poden ser reducidos a un único actor local, o $\sum Ki = 84$[626] ó facer o cómputo das relacións sostidas por cada actor cos restantes actores da política. É dicir, a fórmula quedaría do seguinte xeito:

$$D = \frac{84}{(11^2 - 11)}$$

Así, a *densidade* da rede ascendería a *0,76*, entendido como un coeficiente elevado xa que boa parte dos actores da rede teñen capacidade de interactuar entre eles e fan efectiva esta capacidade, de tal xeito que seguindo a Dente e Subirats (2014:137) *"los obstáculos o beneficios que podrían esperarse del hecho de que un proceso muestre un alto nivel de complejidad saldrán reforzados si la network tiene una densidad particularmente alta"*.

É preciso indicar que o cómputo das relacións sostidas pola rede de actores, e por cada un dos actores, procede da seguinte táboa:

Táboa 48: Frecuencia das relacións computadas para cada actor na rede.

Relacións instauradas para cada actor	*Frecuencia*
Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar	*10*
Federación Galega de Municipios e Provincias	*10*
Consellería de Política Social (2015 - Actualidade)	*7*
Partido Popular autonómico	*7*
PSdG-PSOE autonómico	*7*
BNG autonómico	*8*
En Marea	*8*
Partido Popular Local	*7*

[626] O sumatorio procede da contaxe exposta na táboa 47 na que se analizan as relacións instauradas para cada actor da XI lexislatura, sendo 0 a inexistencia de relacións e 1 a existencia das mesmas.

Relacións instauradas para cada actor	*Frecuencia*
PSdG-PSOE Local	*6*
BNG Local	*7*
Mareas locais	*7*
Total	*84*

Fonte: Elaboración propia a partir de Dente e Subirats (2014)

- Finalmente, a *centralidade* identifícase como o feito de que un ou uns poucos actores monopolicen ou tendan á monopolización das relacións entre os diferentes actores da rede. Neste sentido, o Consorcio como actor institucional asume a capacidade e a posibilidade real de establecer interaccións con tódolos actores tanto a nivel autonómico como a nivel local, aspecto este que lle outorga unha salientable responsabilidade como actor, aínda que non é obxectivo deste actor a monopolización senón a creación de espazos de participación como lle corresponde ó *rol* de *director* que se lle atribúe.
  Con todo, e obviando a posibilidade da cuantificación da centralidade presente no modelo de Dente e Subirats (2014:137), é preciso indicar que a *centralidade* dos actores tamén pode ser analizada en función da capacidade de mobilización de recursos polo actor e, polo tanto, en termos de inclusión de visións achegadas ás propias nas diferentes fases da mesma, chegando a provocar resistencias de difícil superación de non acontecer así.
  Este é o caso da política pública obxecto da presente investigación na que, como se pode concluír da análise dos actores realizada, é o Partido Popular autonómico o que defende a súa posición central tanto no relativo ó sistema galego de partidos como na política social. Así, pódese considerar que a política social é convertida na VII lexislatura nunha area estratéxica de competición onde se defende a devandita posición central no sistema de partidos perante a percepción da posta en dúbida da mesma debido (I) ós resultados das eleccións autonómicas do ano 2005; (II) ós resultados das eleccións locais do ano 2007 que supuxeron unha fonda variación do mapa do poder local; e (III), xa con carácter sectorial, á presenza de trocos non incrementais nas políticas sociais que modificaban substancialmente as regras institucionais deseñadas nas lexislaturas previas, defendidas inicialmente polo Partido Popular como actor político autonómico, e que supoñían un *path departure* que podería contribuír ó debilitamento da centralidade do actor.

6.4.1.3.4 Os grupos obxectivo, beneficiarios e terceiros.

Toda hipótese causal definida por un actor, traducida en hipótese de intervención a través da definición da intervención pública nas accións dos grupos, comporta a definición dos grupos obxectivo, dos beneficiarios finais, e dos grupos de terceiros (Subirats e outros 2008:63-65), de tal xeito que é preciso a organización do mapa de actores anteriormente exposto nas categorías indicadas dende un punto de vista dinámico xa que, como se puido observar os roles, obxectivos e valores dos actores evolucionan ó longo do período analizado.

Con todo, a hipótese causal da política pública realizada dende o BNG autonómico no ano 2005 no deseño do programa presentado ás eleccións autonómicas, e que pode ser considerado como o xérmolo da creación das novas regras institucionais para as políticas sociais galegas, afirma que é o comportamento da Xunta de Galicia e dos Entes Locais o que está a impedir unha axeitada dotación de servizos así como a fragmentación do modelo de prestación, de tal xeito que a introdución dun organismo multinivel, conxuntamente cun maior liderado do Goberno Autonómico, levará ó incremento planificado da oferta pública e á dotación de servizos homoxéneos en calidade nos diferentes Concellos.

Esta definición, que se traduce a través da hipótese de intervención no deseño e creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, comporta que o actor considere á Xunta de Galicia (a través do departamento competente en materia de servizos sociais) e ós Concellos como grupos obxectivo política pública xa que é o seu comportamento o que se considera como politicamente como a causa directa do problema colectivo que a definición da política pública realizada nos anos 2005 e 2006 tenta resolver.

Neste esquema, os beneficiarios finais son os usuarios e os beneficiarios dos servizos obxecto de consorciación e expansión (neste caso, focalizándose nos servizos de Escolas Infantís e Centros de Día), de tal xeito que poden se considerados dentro deste grupo tanto ós nenos/as de 0-3 anos obxecto directo da intervención, como as persoas maiores usuarias dos servizos, así como as contornas familiares dos mesmos tendo en conta a importancia que en termos de conciliación teñen os devanditos servizos.

Os grupos de terceiros estarían conformados polos diferentes actores políticos a nivel autonómico e local para os que a política pública non estaría directamente destinada, pero cuxa situación se modifica a raíz da implementación da mesma. Así, nun primeiro intre tanto Partido Popular como PSdG-PSOE autonómicos estarían dentro do grupo dos afectados xa que a recomposición institucional do modelo deseñado polo BNG incidiría negativamente nos seus obxectivos e na súa posición no mapa de actores, de tal xeito que o seu rol de *opositores* responde a esta incidencia e, polo tanto, o *policy style* se centrará na confrontación. Neste sentido, dende a chegada á dirección da Vicepresidencia de Anxo Quintana, o BNG pasa a formar parte do grupo de terceiros cunha posición de beneficiario, asumindo a propia Vicepresidencia como grupo obxectivo o *rol de promotor*.

Dente outra perspectiva, os actores políticos locais (Partido Popular, PSdG-PSOE e BNG) formarían parte dos beneficiarios xa que na liña xa mencionada de Lowi (1964, 1972), unha política de carácter distributivo e suma positiva daría lugar a un *policy style* baseado no consenso, máis aínda tendo en conta que dende unha perspectiva local son os técnicos municipais *street level* aqueles que levan reclamando solucións para a inestabilidade dos servizos. Así, como foi analizado, a óptica xeral da política da VII lexislatura abre para os actores políticos locais unha *policy window* para o incremento da oferta dos servizos que, a pesar das influencias das axendas dos actores políticos autonómicos nas axendas dos actores políticos locais, dá nun comportamento xeral proclive ás novas regras institucionais.

Esta distribución verifica a existencia dunha dualidade de estilos xa que, se ben no eido local se dá unha interacción entre os actores baseada no consenso, no eido autonómico estas interaccións céntranse na confrontación, con maior énfase esta última ó ter en conta que o

actor político autonómico máis *afectado* pola política pública atendendo á percepción de vulneración da súa posición de centralidade no sistema galego de partidos é o Partido Popular.

A partir dos resultados das eleccións autonómicas do 2009 as liñas mestras da política pública trocan xa que a Presidencia do Consorcio pasar de ocupar un rol de *promotor* ó de *opositor*, de tal xeito que o principal obxectivo da mesma é a disolución, liquidación e extinción do ente e, polo tanto o remate e finalización da política pública tal e como foi concibida na VII lexislatura.

Esta variación no *promotor* supón a emerxencia dunha nova hipótese causal sobre a que asentar as modificacións na política pública, de tal xeito que o Consorcio como elemento que artella a política social en clave multinivel non é operativo e incrementa de xeito substancial o custo da mesma, polo que para garantir a sustentabilidade da política é preciso substituír o ente por unha estrutura máis áxil e eficiente na liña do contexto de austeridade. Neste sentido, a hipótese de intervención observada no período 2009 – 2015 céntrase na disolución do Consorcio e no traspaso á Axencia Galega de Servizos Sociais da xestión dos centros consorciados, iniciando así o proceso de liquidación dos convenios.

Como se puido observar, estas liñas mestras non puideron facerse efectivas en virtude da evolución dos acontecementos, o que supón que no período 2009 – 2015 os grupos obxectivo da política pública deseñada na VII lexislatura non trocan ó se produciren unicamente certas modificacións marxinais alleas ó núcleo da arquitectura institucional da política[627].

Así, as novas liñas mestras da política no período 2009 – 2015 comportan unha variación do comportamento dos Concellos e da Xunta como grupos obxectivo ó solicitar dende a Xunta (I) a liquidación das achegas económicas pendente ó Consorcio como primeiro paso para (II) a liquidación dos convenios e para (III) a sinatura de novos convenios e a integración de cada Concello na Axencia Galega de Servizos Sociais; proceso este que non se completou ó rexistrar unha fonda oposición individual municipal. Ademais, a variación do comportamento da Xunta de Galicia baséase na disolución do Consorcio e na creación da Axencia, sendo o centro da modificación da arquitectura institucional básica deseñada na VII lexislatura.

Estas novas liñas do período 2009 – 2015, se ben mantiñan os grupos obxectivo e os beneficiarios finais, trocaban a definición dos grupos de terceiros, xa que no relativo ós actores políticos autonómicos o Partido Popular pasaría a ser *beneficiario*, en tanto que o PSdG-PSOE e o BNG serían os *afectados.* A nivel local a totalidade dos actores políticos percibiron de xeito negativo as novas liñas e consideráronse como *afectados*, elemento este que comporta a presenza de resistencias á implementación dos trocos, a emerxencia dun *policy style* de confrontación no local que ten capacidade para acceder ó uso de recursos de carácter xurídico para bloquear o proceso de traspaso e, polo tanto, define o remate das tentativas de modificación da arquitectura institucional da política xurdida na VII lexislatura no ano 2015 co que isto supón para o deseño da Axencia como *herdeira* do Consorcio.

[627] Estas modificacións poden ser, por exemplo, as relacionadas co programa das Galescolas onde se deu un troco na imaxe corporativa e na énfase no uso do idioma, a introdución limitada da práctica da externalización na xestión dos servizos ou a conxelación da expansión.

Finalmente, cos trocos acontecidos na dirección da Consellería de Traballo e Benestar no 2015, que pasa a denominarse Consellería de Política Social, iníciase unha nova etapa na política pública na que se retoman os acordos sobre o Consorcio. Esta nova etapa comporta que a Presidencia do Consorcio sexa de novo o *promotor* da política pública pero, sobre todo, comporta que se desboten as modificacións institucionais.

Neste sentido, os grupos obxectivo e os beneficiarios finais da política pública mantéñense con respecto ós períodos anteriores, retomando o papel municipal previsto na VII lexislatura se ben cunha clarificación das achegas económicas ó Consorcio; en tanto que se dá unha variación salientable con respecto á definición dos diferentes grupos de terceiros xa que nesta nova etapa, seguindo a Lowi (1964, 1972) retómase a lóxica do *policy style* das políticas distributivas e a totalidade dos actores políticos a nivel autonómico e local se perciben como beneficiarios.

Esta evolución nos actores é crucial xa que comporta que tódolos actores políticos se perciban (con matices en función de cadanseus obxectivos específicos) como integrantes dunha política na que a interacción é de suma positiva. Así, esta percepción sobre o novo contexto é observable en declaracións como "*foi un tema de consenso"*[628], "*a día de hoy el Consorcio está estabilizado y tiene futuro"*[629], "*... agora entenden que é un instrumento que hai que valorizar"*[630] ou "*É bo porque democratizou o funcionamento dunha parte dos servizos sociais e, polo tanto, é válido. Pero os vimbios que se utilizaron non son os adecuados"*[631].

6.4.1.3.5 A influencia dos medios de comunicación na rede de actores da VII lexislatura. La Voz de Galicia.

Un aspecto a considerar dentro da análise dos actores da política social a partir da VII lexislatura en Galicia é o relacionado coa inclusión do medio de comunicación La Voz de Galicia dentro da *policy network* e, polo tanto, como actor con influencia na política pública a raíz da liña editorial que este medio asume ó longo da VII lexislatura para co Goberno da Xunta de Galicia pero, especificamente, para coas actividades despregadas dende os departamentos autonómicos liderados polo BNG con especial atención á Vicepresidencia e, polo tanto, ás políticas sociais.

Neste sentido, seguindo a López López (2015:635), La Voz de Galicia ten un peso substancial na definición da *axenda mediática* na VII lexislatura mediante a introdución dun "*ton abertamente belixerante que burbullaba en todos e cada un dos colaboradores, actitude que culminaría con varios artigos nos que se chegaba a pedir o voto de castigo ao BNG"*, incrementándose esta influencia canto máis se achegaban as eleccións autonómicas do ano

[628] Declaracións realizadas por Alfredo García, Alcalde de O Barco polo PSdG-PSOE e Presidente da FEGAMP 2015 – Actualidade.
[629] Declaracións realizadas por Marta Rodríguez Arias, voceira do PP na V Comisión na VII lexislatura, e actual voceira en materia de Asuntos Sociais e Vicepresidenta do Parlamento, no marco da investigación.
[630] Declaracións realizadas por Anxo Quintana, Vicepresidente da Xunta e Presidente do Consorcio 2005 – 2009.
[631] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP 2003 – 2007 e Alcalde de Lalín. Na actualidade é Senador e Concelleiro en Lalín polo PP de G.

2009, e tendo demostrado o autor a correlación entre as localizacións de maior implantación do xornal con aqueles territorios nos que maior perda de apoios electorais sofre o BNG nos comicios que darán pé á VIII lexislatura.

Este ton *belixerante* relaciónase coas diferentes medidas enmarcadas dentro da acción de goberno do BNG na Xunta de Galicia, pero ten unha especial incidencia nas actividades relacionadas coas políticas sociais e, nomeadamente, co Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar tal e como demostra ou autor na súa investigación, sendo numerosas as novas e artigos de opinión relacionados co ente e coas medidas implementadas ó longo dos últimos anos da VII lexislatura, un exemplo das cales se amosa a continuación:

Imaxe 25: Artigo de opinión de Roberto Blanco Valdés publicado en La Voz de Galicia. 2 de Febreiro do 2007.

ROBERTO L. BLANCO VALDÉS

Oigo, patria, tu aflicción...

... Y DISEÑÓ un mandilón. Tal que así ha debido de razonar la Vicepresidencia de la Xunta a la hora de dictar su Orden de 24 de enero pasado convocando un concurso de ideas para el diseño de los uniformes del personal y los alumnos de unas galescolas que, a fuerza de curiosas, no dependerán de la Consejería de Educación, sino de la Vicepresidencia de la Igualdad y el Bienestar.

La Orden reguladora de las condiciones del concurso establece que dichos uniformes, además de ajustarse a las lógicas exigencias materiales (funcionalidad, mantenimiento y resistencia), habrán de cumplir un requisito temático auténticamente inenarrable: «Los diseños —dispone la Vicepresidencia— deberán encajar con el logo escogido para identificar las galescolas y ofrecer una imagen vinculada a las galescolas como red institucional propia de Galicia con identidad propia».

Aunque entre tanta propiedad no es fácil saber si esa identidad, tan cansinamente descrita, es la de Galicia, la de las galescolas o la de ambas, conociendo el paño (nunca mejor dicho!) parece sencillo deducir cuál es, a fin de cuentas, el auténtico objetivo de la norma: que los profesores, los cuidadores y los niños vayan vestidos de gallegos.

¿Y cómo se viste uno de gallego?, se dirán ustedes llenos de estupor. El asunto es de importancia, pues dado que de gallegos vamos vestidos por definición todos los que vivimos en Galicia, sólo existen tres posibles respuestas a la exigencia de la Vicepresidencia: que niños y personal vayan de calle, vayan de traje regional o vayan, no de gallegos, sino de gallegulstas.

Para la primera opción —que cada uno lleve la bata o el mandilón que le apetezca, siempre que cumpla las cualidades materiales exigidas— convocar un concurso de ideas hubiera sido del todo innecesario, lo que indica que debe de tratarse de otra cosa. ¿Quizás lo del traje regional? Me resisto a creerlo, pues no me imagino a niños y mayores, de refaixo, de mantilla y de mandil, con bata y mandilón.

Sólo nos queda, por tanto, la opción del galleguismo. ¿Es eso —que el uniforme de las galescolas sea acorde con la que, según el BNG, es la identidad propia de Galicia— lo que va a exigir la Vicepresidencia? Todo parece indicarlo, lo que nos lleva a un escenario, entre cómico y lunático, que soy incapaz de imaginar. O casi sí: basta con recordar a los niños vestidos con mono gris de la China popular. Todos iguales. Todos con la misma identidad. Es lo que tiene el patriotismo: que se empieza recitando el Dos de Mayo («Oigo, patria, tu aflicción...») y se acaba controlando la identidad gallega! de un modesto mandilón.

Fonte: Hemeroteca La Voz de Galicia.

Así, López López (2015) afirma que:

> O espazo que se lle dedicou ás novas que tiñan que ver co Bloque Nacionalista Galego dentro de La Voz de Galicia eran moi numerosas. Ocupaban amplas seccións da portada, de A Fondo, de Economía, de Galicia e de Sociedade. Non obstante, no que se refire á estrutura interna, non responden ás variables do Valor Agregado Periodístico, nin aos criterios de calidade: titulares tendenciosos, adxectivacións innecesarias, personificación en Anxo Quintana de todos os males do Goberno galego, escasa presenza de fontes directas do BNG, acusacións prematuras e algunhas infundadas e un longo etcétera (López López, 2015:634).

Este posicionamento é atribuído a que:

> Dende unha perspectiva menos analítica, pero igual de rigorosa, varias fontes apuntaban a cuestións, máis ca de corte ideolóxico, de función empresarial: subvencións, guerras de medios e xestión por parte da Xunta de Galicia duns intereses que La Voz de Galicia consideraba estratéxicos e que, por certas circunstancias, non respondían ás esixencias do medio e de certas elites financeiras. (López López, 2015:634)

Deste xeito, o autor sostén que un dos elementos fundamentais na tematización de La Voz de Galicia con respecto á VII lexislatura é o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar ou os seus programas (caso das Galescolas), sendo esta tematización máis intensa

canto máis se achega o período electoral e, polo tanto, esvaéndose xa ó longo da VIII lexislatura e seguintes.

Esta liña de La Voz de Galicia para coas regras institucionais das políticas sociais creadas na VII lexislatura, e o impacto desta influencia en termos electorais, non comporta que o medio sexa considerado como un actor da política pública que ocupe o rol de *filtro* (Dente e Subirats, 2014), senón que é considerado como un actor propio do sistema político galego que, para a defensa dos seus intereses, utiliza a política social na VII lexislatura como area estratéxica, de tal xeito que os seus recursos contribúan á modificación do mapa político galego na liña das *cuestións de función empresarial* comentadas con anterioridade.

Deste xeito, considérase que La Voz de Galicia non é un actor da *policy network* das políticas sociais xa que:

> É un medio de comunicación ó servizo non tanto do PP, senón ó servizo da idea de que Galicia me pertence a min e a miña idea é dunha Galicia española e non vou permitir que ninguén se converta na voz de Galicia sen ser a Voz de Galicia. Sobre todo cun desexo dende o ámbito editorial dese medio de gobernar sen presentarse ás eleccións[632].

E que:

> A Voz quere tombar ó bipartito e tómbao, e a política social é un terreo tan bo como outro calquera. Explícome? Todo o discurso da Voz en política social non ten que ver coa política social. É que nós queremos tombar a este goberno e válenos calquera cousa. Aquí parece que hai lío e sumámonos. E se por riba veñen con este discurso tan doado do chiringuito, dos amigos, do enchufismo… perfecto. A Voz en política social non ten interese ningún.[633].

Con todo, La Voz de Galicia é un actor relevante do sistema político galego e, polo tanto, na liña da presente tese, mobiliza os seus recursos no marco da loita pola centralidade que sosteñen os actores políticos en función dos seus intereses contribuíndo á xeración / defensa dos posicionamentos do Partido Popular como actor político central e, polo tanto, á determinación dun *policy style* das políticas sociais marcado pola confrontación na VII lexislatura, así como á *emerxencia* ou *mergullo* de asuntos na axenda política.

6.4.2 Os recursos.

Outro dos elementos centrais no modelo de análise de políticas públicas seguido é o estudo dos recursos que os diferentes actores que conforman a rede da política son quen de mobilizar en cada unha das fases ou dos intres máis salientables da política pública. Neste sentido, os recursos estudaranse de xeito dinámico para cada un dos actores, vencellándose así coa concepción evolutiva da política onde as interaccións entre os actores son claves para o seu desenvolvemento e onde os diferentes actores procuran a mellora dos seus posicionamentos tanto na política social como, tendo en conta o observado, no sistema galego de partidos.

[632] Declaracións realizadas por Anxo Quintana, Vicepresidente da Xunta 2005 – 2009 e Presidente do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.
[633] Declaracións realizadas por Antón Losada, Secretario Xeral de Relacións Institucionais da Xunta de Galicia 2005 – 2007.

Os recursos son contemplados como os activos que os actores son quen de mobilizar e utilizar nas interaccións para levar a cabo as súas accións, polo que en virtude da óptica dinámica exposta, é posible observar como os diferentes recursos son utilizados de xeito diferente polos actores ou, simplemente, estes actores contan ou non coa capacidade de acceder á súa mobilización, elementos estes que determinarán a capacidade de influencia dos actores nas decisións da política e no vieiro que esta emprenda máis ou menos achegada ós seus diferentes obxectivos e valores.

Para a análise dos recursos dos actores seguirase a definición e clasificación exposta en Subirats e outros (2008), de tal xeito que como resultado deste apartado se obteña o cruzamento entre os actores e os recursos mobilizados ó longo das diferentes *viraxes* da política social galega comprendida entre o ano 2005 e a actualidade. Así, será posible observar como, en virtude da maior ou menor capacidade de mobilización de recursos, a política evolucionará achegándose ós obxectivos e valores dos actores en virtude da actuación baseada na *reasonable rationality* (Nogaard, 1996 citado por Subirats e outros, 2008) e na *lóxica do apropiado* (March e Olsen, 1997) dos mesmos e, polo tanto, observarase a evolución da hipótese causal e da hipótese de intervención en función da devandita capacidade de moblilización.

Os recursos analizados serán o (I) dereito ou recursos xurídicos, (II), persoal ou recursos humanos, (III) recursos económicos, (IV) información ou recursos cognitivos, (V) organización, (VI) consenso ou confianza, (VII) tempo ou recursos cronolóxicos, (VIII) infraestruturas ou recurso patrimonial, (IX) apoio político ou recurso de maioría, e (X) o recurso da forza, tal e como están presentes en Subirats e outros (2008:71-94).

O estudo dos recursos será realizado atendendo á evolución temporal da política pública e dos principais fitos na vida do Consorcio como o seu ente representativo, as denominadas *viraxes*, pasando polo seu deseño e creación a principios da VII lexislatura, a súa conxelación e tentativa de disolución entre os anos 2010 e 2015, ata chegar a súa fase de estabilidade actual como resultado dos acordos entre a Consellería de Política Social, a FEGAMP e as centrais sindicais dos anos 2016 e 2017.

Neste sentido, identificaranse as *viraxes* do Consorcio atendendo á seguinte temporalización:

- **Deseño e creación**. Contempla a VII lexislatura (2005 – 2009) e supón o deseño inicial e a súa creación efectiva, o inicio das súas actividades e expansión inicial, así como a súa inclusión dentro da Lei de Servizos Sociais de Galicia 13/2008 ata chegar á substitución da Presidencia e da Xerencia a raíz das eleccións autonómicas do ano 2009.
- **Conxelación e tentativa de disolución**. Esta fase contempla de xeito íntegro a VIII lexislatura e a IX ata o ano 2015 no que se produce a substitución do equipo directivo da Consellería de Traballo e Benestar e do Consorcio, e se crea a Consellería de Política Social, de tal xeito que temporalmente se pode englobar entre os anos 2009 – 2015. Os principais fitos desta etapa son os relacionados cos diferentes niveis de modificación dos programas centrais do Consorcio, a conxelación orzamentaria que dá como resultado o freo na expansión da oferta de servizos e, a nivel institucional, todo o referido coa decisión da disolución do ente que leva aparellada a liquidación das achegas definidas nos

convenios de adhesión dos concellos incluíndo a creación da Axencia Galega de Servizos Sociais e a tentativa de traspaso dos servizos consorciados.

- **Estabilidade**. Fase que se inicia coa creación da Consellería de Política Social e coa substitución da xerencia do Consorcio no 2015 e que chega ata a actualidade, estando caracterizada pola procura do consenso entre os actores para dotar de estabilidade á política social, e que dá como resultado a sinatura dos acordos entre os anos 2016 e 2017.

A continuación, atendendo á distribución temporal exposta, analizarase a mobilización de recursos realizada polos actores.

6.4.2.1 O deseño e creación – VII lexislatura.

Con carácter previo á análise da mobilización dos recursos que os diferentes actores realizan na VII lexislatura con respecto á política social, é preciso indicar que o deseño da nova política de servizos sociais apúntase, como xa se comentou, no programa electoral presentado polo BNG ós comicios do ano 2005, tanto dende un punto de vista substantivo como dende un punto de vista institucional ó asumir unha óptica expansiva da mesma e a necesidade de se fornecer dun ente de colaboración entre Xunta de Galicia e os Entes locais que dera resposta ás necesidades formuladas dende o eido local.

Así, as novas regras institucionais das políticas sociais veñen determinadas pola utilización por parte do BNG autonómico e do BNG local dos **recursos de persoal ou recursos humanos**, así como do **recurso información ou recurso cognitivo** como coñecemento técnico e institucional dos equipos que colaboraron na realización do programa. Neste sentido, a presenza no equipo do BNG autonómico encargado da redacción do programa electoral das persoas procedentes do BNG local e de departamentos técnicos das administracións públicas cunha determinada óptica relacionada co enfoque do problema, así como o feito de que o BNG autonómico contara con técnicos especialistas en Xestión Pública e Gobernanza para realizar o deseño institucional, marca as liñas a seguir na VII lexislatura no substantivo e no institucional da política social ó determinar a historia causal do problema e formular a hipótese de intervención.

Un caso semellante acontece coa FEGAMP que tiña unha importante liña de traballo relacionada coa análise da sustentabilidade dos servizos locais, de tal xeito que para chegar á determinación da súa historia causal baseada na infradotación de servizos de benestar relacionada coa escasa capacidade financeira municipal e coas limitacións do modelo de subvencións autonómicas, o actor tamén mobiliza os seus **recursos xurídicos, recursos humanos, recursos de carácter económico** (é preciso lembrar a mobilización de orzamentos por parte dos concellos para dar sustento ás novas políticas sociais), **recursos organizativos e os recursos de carácter cognitivo** apoiados polo recurso de confianza que achega un salientable *capital de lexitimidade* ó ser a FEGAMP o ente de representación dos concellos galegos. Ademais, os municipios tamén mobilizan **recursos patrimoniais** para poñer a disposición da nova política e achegan un importante **capital de apoio político** á mesma a nivel local e individual e enmarcados na FEGAMP.

A liña da FEGAMP marca certos paralelismos coa posición do Partido Popular Local e do PSdG-PSOE local con carácter previo á VII lexislatura xa que ámbolos actores se amosan preocupados polo problema da infradotación de servizos, o que vencellan á inestabilidade provocada polo modelo de relacións entre Xunta de Galicia e Entes Locais baseadas das convocatorias anuais de subvencións. Con todo, o Partido Popular local e o PSdG-PSOE local mobilizan os seus **recursos xurídicos, recursos humanos, recursos cognitivos e o apoio político** dun xeito diferente ó do BNG local para influír nos actores políticos autonómicos á hora de deseñar un novo modelo de políticas sociais.

Así, no entanto o Partido Popular local non acada que a súa historia causal incida nun programa electoral autonómico para o 2005 centrado en propostas de carácter incremental deseñado por parte do Partido Popular autonómico que na VI lexislatura conta cunha ampla capacidade de mobilizar recursos en apoio da liña política sostida ata o intre; o PSdG-PSOE local[634] determina o posicionamento do PSdG-PSOE autonómico na liña da defensa da autonomía local e procura dun novo modelo de financiamento municipal para o sostemento e expansión dos servizos sociais, a pesar do cal tamén asumen a necesidade de se dotar dun ente de coordinación de carácter multinivel.

Como consecuencia do resultado das eleccións autonómicas do 2005, e do Acordo entre BNG e PSdG-PSOE para a conformación do Goberno, a capacidade de mobilización de recursos por parte dos actores da política social muda substancialmente, sendo a asunción por parte do BNG das competencias relacionadas coas políticas sociais o factor determinante para a creación efectiva das novas regras institucionais.

Os resultados electorais e a coalición parlamentaria que dá apoio ó Goberno da Xunta na VII lexislatura modifican a capacidade dos actores para a mobilización do recurso **apoio político**, abrindo a posibilidade tanto de PSdG-PSOE como de BNG a unha mobilización diferente dos **recursos xurídicos, do recurso organización, do recursos económicos, dos recursos humanos, dos recursos cognitivos e do recurso confianza** derivada do acceso á Xunta de Galicia e, máis especialmente no caso do BNG ó recaer en Anxo Quintana a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar.

A creación da Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar será outro dos fitos clave para as novas políticas sociais dende dous puntos de vista. O primeiro deles é relativo ó impulso que esta Vicepresidencia lle dá ás novas regras institucionais a xeito de *promotor* das mesmas, ademais de ser o departamento da administración autonómica que fornece de **recursos económicos** (orzamento) ás diferentes medidas tomadas. Dende outro punto de vista, a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar, así como as súas diferentes Secretarías Xerais, reúne un equipo técnico **(recursos humanos e recursos cognitivos)** que dá forma ás modificacións substantivas e institucionais que sustentarán o troco da política social.

Así, a Vicepresidencia como novo actor na política social, aproveita a disposición de **recursos económicos, organizativos, recursos humanos e recursos cognitivos** para, a

[634] Neste punto é preciso facer referencia ós xa mencionados vencellos entre a énfase na defensa da autonomía local por parte dos concellos de maior poboación e maior capacidade financeira, en contraposición cunha visión máis utilitaria deste principio por parte dos concellos de menor poboación e menor capacidade financeira. Este aspecto relaciónase coa capacidade de mobilización de recursos cognitivos, organización, ou recursos políticos cos que contan as agrupacións socialistas das grandes cidades en comparación coa capacidade das agrupacións dos concellos rurais, e que determinan un determinado deseño de políticas realizado polo PSdG-PSOE autonómico.

través do **apoio político** derivado da nova conformación parlamentaria do 2005 e mediante a utilización do **recurso xurídico** propio da Administración Pública, mobilizar o **recurso confianza** para chegar a un acordo coa FEGAMP e, ó seu través, con múltiples concellos na liña do establecemento da hipótese de intervención que dera resposta á unha hipótese causal *común* na que son as limitacións do modelo de colaboración entre Xunta e Concellos as determinantes da infradotación da oferta de servizos de benestar local.

Pola súa banda, a FEGAMP, como ***mediador*** e membro básico da ***advocacy coalition*** da nova política social, colabora no deseño das novas regras institucionais a través da sinatura do Protocolo para a xestión dos servizos sociais utilizando estes mesmos recursos para a incorporación de matices relacionados coa autonomía local, elemento no que focaliza grande parte da súa preocupación, de tal xeito que marca o camiño a seguir polos concellos no uso dos mesmos recursos á hora das negociacións relativas a cadanseu convenio de adhesión.

Analizando en profundidade a actuación da FEGAMP nesta primeira época da VII lexislatura, un dos factores determinantes para esta actuación é o papel de Xosé Crespo á súa fronte. Crespo no período 2003 – 2007 presidía a FEGAMP como Alcalde de Lalín polo Partido Popular dende 1990, sendo unha persoa de relevancia no Partido Popular autonómico onde chega a ser no ano 2006 secretario de organización, vicepresidente da Deputación de Pontevedra, e coordinador da campaña electoral do ano 2005. A figura de Crespo e a súa importancia dentro do Partido Popular supón que a FEGAMP teña unha capacidade suplementaria para mobilizar o recurso **apoio político** e evitar así as posibilidades de bloqueo da iniciativa nos seus primeiros pasos por parte dos *opositores*, o cal irá en detrimento da capacidade do Partido Popular autonómico nos primeiros anos da VII lexislatura.

É salientable focalizar o estudo do recurso **apoio político** por parte de **Vicepresidencia** e da **FEGAMP** como actores institucionais centrais na creación da política pública a inicios da VII lexislatura. Este recurso enténdese como a *"cantidad de consenso que un actor es capaz de poner en movimiento"* (Dente e Subirats, 2014:86) e é o elemento básico para o desenvolvemento das novas regras institucionais das políticas sociais xa que se está a falar do acordo xeral sobre as historias causais e sobre a hipótese de intervención sostidas entre as administracións autonómica e local competentes na materia, aínda que tamén se pode afirmar que boa parte dos actores políticos locais comparten (se non na totalidade, si na súa definición principal) estas interpretacións sobre o problema publico.

Ademais, e facendo fincapé na interpretación comentada sobre o **apoio político**, é preciso ter en conta que o *promotor* das novas regras institucionais e Vicepresidente da Xunta, Anxo Quintana, conta cunha salientable experiencia como Alcalde (11 anos como alcalde e 6 como concelleiro), e ocupou a vicepresidencia da FEGAMP durante 5 anos. Así, albíscase unha liña coincidente nos valores e na definición dos grandes obxectivos da política tanto para coa FEGAMP como para cos actores políticos locais ó longo dos traballos de deseño da política social na VII lexislatura, actuando estes actores políticos locais como facilitadores para a axeitada mobilización do devandito apoio político que rematou coa sinatura do Protocolo de colaboración entre a FEGAMP e a Vicepresidencia no 2006 no marco do Pacto Local.

Neste sentido, a Vicepresidencia, coa mobilización dos recursos indicados, pon en xogo a súa capacidade de creación do Consorcio por medio da publicación do acordo fundacional no Diario Oficial de Galicia. Neste proceso de creación formal do Consorcio a Vicepresidencia

como *promotor* pon en xogo recursos de carácter **xurídico**, **confianza, apoio político** e, xa con vistas á anualidade do 2007 e á primeira expansión do ente, recursos de carácter **económico** xa que é preciso lembrar que os orzamentos do Consorcio pasan de 151.000€ iniciais no 2006 a máis de 61 millóns liquidados no 2009. Así, a partir da súa creación, o Consorcio pasa a ser o ente que artella as novas regras institucionais, acadando a categoría de actor institucional e sendo o protagonista da propia política, aínda que segue a ser Vicepresidencia como *promotor* o que actor que lidera as negociacións individuais para a adhesión municipal ó Consorcio, mobilizando o **apoio político** e os **recursos económicos** para cos Entes locais.

É preciso mencionar que a Vicepresidencia, a través da mobilización dos recursos **xurídicos**, **cognitivos e do apoio político,** lidera o proceso de deseño e aprobación da nova Lei de Servizos Sociais de Galicia 13/2008 que, ademais de renovar o marco das políticas sociais dende a óptica da expansión e da creación de dereitos subxectivos, para o obxecto da investigación supón a inclusión do Consorcio como ente recoñecido dentro da arquitectura institucional da lei.

Neste contexto, xa co Consorcio creado no 2006, este como actor e *director* mobiliza os recursos de carácter **xurídico e económicos** co obxectivo de (I) incentivar e acadar a adhesión dos Concellos a través dos importantes incrementos orzamentarios procedentes da Vicepresidencia; e (II) de desenvolverse institucionalmente mediante a creación das súas redes de servizos e dos seus regulamentos internos que marcarán as principais liñas da súa actividade, mobilizando tamén unha importante cantidade de **recursos humanos** con importante capacitación técnica **(recursos cognitivos)** para afrontar os servizos consorciados e desenvolvelos metodoloxicamente, e mobilizando o recurso **organización** ó conformar equipos técnicos centrais que apoian ós territoriais de cara á aprendizaxe e mellora da prestación dos servizos, ademais de ser salientable o deseño e creación de espazos inter-administrativos entre Concellos o cal, ó mesmo tempo, contribúe á xeración do **recurso confianza** e **apoio político** entre Consorcio – Vicepresidencia – Concellos / FEGAMP e usuarios/beneficiarios.

Finalmente, con respecto ó Consorcio como actor, é importante a capacidade de creación e mobilización do **recurso patrimonio ou infraestrutura** como elemento para a prestación dos servizos, pero tamén para a comunicación e visibilidade da acción pública do ente a través da creación de imaxes corporativas tanto do propio Consorcio como do seu principal programa (as Galescolas), de tal xeito que sexa a propia imaxe corporativa dos servizos en expansión e a presenza do Vicepresidente en diferentes actos do ente a que comunique á poboación o rendemento da fórmula institucional escollida e, polo tanto, da propia política pública.

O éxito na mobilización por parte do *promotor* do **apoio político e da confianza** coa FEGAMP e cos actores políticos locais non conta cos mesmos efectos ó analizar os posicionamentos dos restantes actores políticos autonómicos. Neste sentido, se ben é o **apoio político** xurdido a raíz da coalición parlamentaria entre PSdG-PSOE e BNG o que determina a creación da Vicepresidencia e, polo tanto, a *policy window* a raíz da cal se plasman as novas regras institucionais, o apoio político por parte do PSdG-PSOE autonómico a estas regras non ten continuidade, xestándose así o seu rol de *opositor de baixa intensidade*.

O PSdG-PSOE autonómico, tal e como se comentou no apartado relativo ó mapa de actores, observa a nova política social dende un dobre punto de vista. En primeiro lugar, relativo ós seus obxectivos específicos como actor, sostén unha lóxica de competición co BNG como socio de goberno, polo que as iniciativas de impacto e visibilidade son observadas con desconfianza a pesar da existencia de puntos de coincidencia para coa análise do problema público. En segundo lugar, a salientable influencia no PSdG-PSOE autonómico da súa estrutura local na que as agrupacións e gobernos das grandes cidades teñen un peso decisivo, fai que manteña unha aposta pola defensa do principio de autonomía local nas políticas sociais que provoca *fricciónsns* coa interpretación de Vicepresidencia e do BNG autonómico.

Dentro deste contexto, e para soster os seu posicionamento, o PSdG-PSOE autonómico mobiliza recursos **xurídicos** e **cognitivos** en defensa do devandito principio de autonomía local, complementando estes recursos coa mobilización do **apoio político** dos grupos socialistas locais (sobre todo das grandes cidades, onde o actor conta con capacidade **organizativa** e de **recursos humanos**) que nun primeiro intre amosan importantes diferenzas con respecto ás novas políticas sociais e coa adhesión ó Consorcio. Así, é posible observar como estas *fricciónsns* aparecen de xeito recorrente en sesións plenarias nas que se debate sobre a posibilidade da adhesión de diferentes Concellos ó Consorcio (coa utilización de **recursos xurídicos**), e que teñen unha salientable repercusión nos medios de comunicación alén da axenda local o que supón un exemplo da utilización de recursos cruzados en termos multinivel da política e, polo tanto, da súa complexidade ó se converter a política social nunha area estratéxica para a competición entre os membros da coalición gobernamental.

Con todo, esta utilización cruzada de recursos en termos autonómico / local é preciso observala nun contexto no que o PSdG-PSOE autonómico debe complementar este rol de *oposición de baixa intensidade* derivado da competición co BNG autonómico, co apoio ó goberno de coalición na súa propia competición coa oposición parlamentaria. Así, a visibilidade das accións propias do seu rol son limitadas para ofrecer unha imaxe estable do goberno e, polo tanto, non comprometen a decisión final de acometer unha modificación non incremental das políticas sociais por parte de Vicepresidencia.

O uso de recursos por parte do Partido Popular autonómico en apoio do seu rol de *opositor* tamén é preciso observala en clave multinivel cun matiz diferente ó observado con respecto ó PSdG-PSOE, xa que a mobilización do **apoio político** na procura de apoio por parte das Alcaldías do Partido Popular local e por parte da FEGAMP non contou cun éxito inicial para a paralización da nova política entre os anos 2006 e 2007, provocando que o actor autonómico mobilice recursos en clave autonómica como *opositor* complementando este posicionamento coa realidade municipal na que o Partido Popular local actúa como *aliado*.

Neste sentido, e tendo en conta que o Partido Popular autonómico non conta cos recursos propios da administración pública na VII lexislatura **(recursos económicos, xurídicos cognitivos, ou organizativos)**, debe mobilizar recursos a outro nivel. Así, é posible observar como xorden iniciativas en *oposición* á nova política dende diferentes flancos que son apoiadas e potenciadas dende o Partido Popular autonómico na construción do relato crítico que culminará na campaña electoral do 2009.

Deste xeito, o Partido Popular autonómico vese apoiado por recursos de carácter **cognitivo** como pode ser o caso do artigo xa analizado de Matías Sánchez (2007) sobre a vulneración do principio de autonomía local por parte da Vicepresidencia, que tivo un salientable calado entre os departamentos xurídicos locais de cara a frear o proceso de adhesión municipal ó ente.

Este recurso **cognitivo** tamén é utilizado polo actor ó compartir a liña de determinados actores da sociedade civil, caso da asociación Galicia Bilingüe nas súas críticas á implementación de medidas derivadas da aprobación do Plan de Normalización do 2004 entre as que se atopa o Decreto 124/2007 e a conversión da normalización como un dos valores centrais da Rede de Galescolas. Así, o Partido Popular autonómico colabora, aproveita e potencia o éxito da creación do termo *imposición lingüística*, e colabora na súa difusión.

Un caso semellante acontece coas críticas ó Consorcio e á súa política de persoal realizadas por parte de diferentes centrais sindicais entre os anos 2007 e 2009, así como á utilización do termo *chiringuito.* Neste sentido, o Partido Popular autonómico recolle e contribúe á difusión dos posicionamentos sindicais a xeito de **recursos cognitivos e recursos organizativos** propios incorporándoos no seu argumentario e fortalecendo a firmeza do seu rol de *opositor*.

Como se pode observar, Partido Popular autonómico apoia e fai seus os argumentos e as accións destes actores sociais, potenciándoos a través do uso dos seus propios **recursos organizativos,** e incrementando a súa difusión atendendo á liña coincidente compartida con medios de comunicación centrais como é o caso de La Voz de Galicia atendendo ó exposto por López López (2015).

Deste xeito, o Partido Popular autonómico, tendo en conta que na VII lexislatura se ve privado dos recursos propios da administración pública, evoluciona para **mobilizar indirectamente** recursos **humanos, cognitivos, xurídicos** e **organizativos,** utilizando como propias as actuacións de diferentes actores que, incluso, son alleos ás políticas sociais, para potencialas en virtude da liña coincidente mantida con grupos de comunicación. Esta confluencia contribúe á súa difusión e ó asentamento de conceptos como o do *chiringuito*, a *imposición* ou nepotismo na selección de persoal, temas estes que serán recorrentes no 2009.

Para rematar, o BNG autonómico tal e como se comentou con anterioridade, utiliza ó longo desta lexislatura os **recursos humanos e cognitivos** tanto para dar forma á súa correspondente ***historia causal***, como para convertela en ***hipótese causal*** e en ***hipótese de intervención*** no ano 2006. Neste sentido, o BNG utiliza tamén **recursos de carácter xurídico** para afondar nas análises que darán pé á creación do Consorcio, en tanto que utiliza os seus **recursos organizativos** para trasladar ó BNG local os posicionamentos a soster nos debates plenarios sobre a adhesión municipal o Consorcio.

Finalmente, a xeito de resumo, amósase táboa coa representación dos diferentes actores e os recursos mobilizados por cada un deles nesta primeira etapa da política correspondente á VII lexislatura.

Táboa 49: Actores e recursos mobilizados na VII lexislatura.

Recursos	Actores								
	PP (A)	PSdG-PSOE (A)	BNG (A)	Vicepresidencia	FEGAMP	CGSIB	PP (L)	PSdG-PSOE (L)	BNG (L)
Xurídicos	X	X	X	X	X	X	X	X	X
RRHH	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Económicos				X	X	X			
Cognitivos	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Organización	X	X	X	X	X	X			
Confianza				X	X	X			
Tempo									
Patrimonio					X	X			
Apoio político	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Forza									
Recursos mobilizados polo actor	**5**	**5**	**5**	**7**	**8**	**8**	**4**	**4**	**4**

Fonte: Elaboración propia a partir de Subirats e Outros (2008)

Tal e como se pode observar, existe un amplo abano de recursos mobilizados polos actores no seo da política atendendo ós roles dentro da mesma.

Neste sentido, é preciso focalizar a atención en que son os actores institucionais (Vicepresidencia, CGSIB e FEGAMP en representación dos Concellos) os que contan cunha maior mobilización de recursos, se ben tal e como se comentou con anterioridade, son as historias causais propias dos actores políticos as que determinan as liñas coas que os actores institucionais mobilizan os devanditos recursos.

Este feito é salientable xa que supón a confirmación de que é a existencia dunha relativa coincidencia nas historias causais dos actores políticos autonómicos e locais (agás o Partido Popular autonómico) a que permite a mobilización xeral de recursos como o **apoio político,** aínda que nos casos do PSdG-PSOE e PP autonómicos sexa mobilizado en oposición á política atendendo ós roles previamente definidos. Neste sentido, é preciso reiterar que no caso do PSdG-PSOE a oposición responde a razóns de carácter contextual referidas á competición interna polo Goberno que, aínda que supoñan dificultades para o desenvolvemento da política, tamén achegan certas evolucións en materia de autonomía local recoñecidas polos propios actores.

Con todo, o Partido Popular autonómico é o actor cunha menor capacidade de mobilización de recursos en termos cuantitativos, aínda que como foi comentado en diferentes ocasións, é o actor central do sistema galego de partidos e a súa oposición ás regras institucionais das políticas sociais creadas nesta VII lexislatura marcará o devir posterior da propia política. Neste sentido, aínda que o PP non mobilice recursos como os de carácter **económico** ou a **confianza**, o seu posicionamento vese reforzado paulatinamente ó longo da lexislatura a través da incorporación de posicionamentos doutros actores alleos á política que o van fornecendo dun amplo *corpus* argumental difundido de xeito exitoso por grupos de comunicación cos que o PP mantén liñas coincidentes.

Esta **capacidade de mobilización indirecta** de recursos por parte do Partido Popular e o elevado impacto que ten tanto no mapa de actores das políticas sociais como no sistema galego de partidos, é expresada por Anxo Quintana en entrevista á Radio Galega afirmando que:

> Unha cousa é gobernar e outra é ter o poder. Gobernabamos nós, pero quen tiña o poder de interpretar a realidade era o PP. Fixemos accións de Goberno moi meritorias, pero o PP e todo o seu aparato mediático chegou a convencer a sociedade de que aquilo era un auténtico desastre.[635]

Esta óptica é resumida por Pérez Lema (2016) en palabras do propio Quintana que indica que *"chegamos ó Goberno, non chegamos ó Poder"*[636].

6.4.2.2 A conxelación e tentativa de disolución. 2009 – 2015.

Como resultado da convocatoria electoral autonómica do ano 2009, que dá pé á VIII lexislatura, inícianse as *viraxes* na política social deseñada na VII lexislatura que rematarán cos Acordos dos anos 2016 e 2017.

Así, un dos elementos sobre os que o Partido Popular autonómico focaliza a súa atención ó longo da campaña electoral do ano 2009 é o Consorcio, atendendo tanto ó seu deseño institucional (*chiringuito),* como a diferentes factores do seu rendemento substantivo tales como son a percepción da presenza de irregularidades na selección de persoal, o excesivo gasto ou a *imposición* e a *politización* nas Galescolas. Deste xeito, o Partido Popular como actor central do sistema galego de partidos recolle diferentes achegas de actores alleos á política social e utilízaos a xeito de **recursos organizativos, cognitivos e información**, potenciando a súa difusión a través de grupos de comunicación que capilarizan unha visión do ente incompatible coa institucionalidade e coa xestión eficiente dos recursos públicos.

É preciso salientar que a mobilización de recursos realizada por parte do Partido Popular autonómico sobre as políticas sociais ó longo dos primeiros meses do ano 2009 non se relaciona co esforzo á hora da construción dunha *historia causal* ou dunha *hipótese de*

[635] Declaracións de Anxo Quintana á Radio Galega o 3 de Outubro do 2014. Dispoñible on line en http://www.crtvg.es/rg/os-almorzos/anxo-quintana-ex-vicepresidente-da-xunta-de-galicia Consultada en maio – xullo 2017

[636] Entrada no Blog de Xoán Antón Pérez Lema, ex Secretario Xeral de Relacións Institucionais da Xunta (2007 – 2009) "*Os límites da política institucional"* de 21 de novembro do 2016. Dispoñible on line en http://xoanantonperezlema.blogaliza.org/2016/11/21/os-limites-da-politica-institucional/ Consultada en maio – xullo 2017

intervención relacionada coa propia política social, senón que esta mobilización dáse nun escenario de confrontación xeral dos actores políticos autonómicos, no que as políticas sociais se converten nunha area estratéxica de tensión allea ó rendemento das propias políticas desenvolvidas.

Este escenario de uso das políticas sociais como area estratéxica á que trasladar a competición electoral pola centralidade política pódese observar no xa mencionado programa electoral do ano 2009 no que o discurso se constrúe ó redor de elementos relacionados coa (I) economía, (II) co incremento da competitividade como paso previo á creación de emprego, e (III) co binomio conformado por *austeridade / racionalización* como liñas para a actuación das administracións públicas; de tal xeito que dentro da *axenda* popular as políticas sociais se supeditan á recondución da situación económica xeral na liña que expón González Cabrero (2018) citando a Blyth (2014), que afirma que:

> A un nivel macrosocial, el supuesto doctrinal que subyace a las políticas sociales desde antes de la crisis es el de la austeridad permanente (Blyth, 2014) o restricciones progresivas, en goteo, de los compromisos del Estado en materia de política social con el fin de liberar recursos fiscales del Estado para reforzar la posición competitiva en el seno de la globalización y estimular en los hogares y en los individuos el consumo conspícuo mediante la rebaja de impuestos (González Cabrero, 2018:17).

É dicir, o Partido Popular como actor autonómico mobiliza ó longo da campaña electoral do 2009 recursos propios e alleos coa finalidade de garantir a súa centralidade mediante a recuperación da maioría no Parlamento, utilizando as políticas sociais da VII lexislatura como exemplo dunhas prácticas do Goberno, e sobre todo da Vicepresidencia e do BNG, incompatibles coa situación de recesión e coa procura da saída á crise económica.

Como se pode observar, a ausencia dunha *historia causal* do Partido Popular autonómico sobre o rendemento das políticas sociais da VII lexislatura non obsta para que estas (tanto dende o punto de vista institucional como substantivo) se consideren incompatibles coas grandes liñas definidas no programa electoral e, polo tanto, sexan obxecto de revisión na VIII lexislatura.

No entanto, ó longo dos últimos meses do 2008 e na campaña electoral do 2009 os actores políticos autonómicos e locais aliados das novas políticas sociais non son quen de mobilizar recursos suficientes como para visualizar o seu rendemento. Neste sentido, salientan os esforzos do BNG autonómico e local por enfatizar o salto cuantitativo que supuxo o Goberno da VII lexislatura en termos de benestar, aínda que esta mobilización non foi exitosa xa que a *advocacy coalition* de actores políticos (sobre todo locais) amosa crecentes fendas en materia de imaxe pública ó se achegar a convocatoria electoral. Así, a defensa do modelo de política social queda en mans do BNG (autonómico e local) como actor político, potenciando a óptica da unilateralidade da mesma e da existencia de diverxencias dentro da coalición gobernamental xa que o programa electoral do PSdG-PSOE propoñía a revisión do Consorcio dende o pulo do rol municipal plasmando así a *historia causal* e a *hipótese de intervención* desenvolvida polo actor.

A VIII lexislatura comporta unha fonda modificación das posibilidades de mobilización dos recursos por parte dos actores políticos e institucionais autonómicos e locais que, como factor esóxeno ó propio marco das políticas sociais, vén determinado nun primeiro lugar pola substancial minoración dos **recursos económicos** consecuencia da crise económica, e pola

implantación da contención orzamentaria como política pública, factor este que afecta á expansión das políticas sociais supoñendo a conxelación efectiva dos investimentos cando non directamente a súa desaparición.

Así, tal e como acontecía na VII lexislatura onde o acceso á administración pública do BNG supuxo un incremento na capacidade de mobilización de recursos en apoio da liña política sostida polo actor, o acceso do Partido Popular na VIII lexislatura opera de xeito semellante como *policy window* de cara á posibilidade de implementar un novo modelo de políticas sociais. Esta revisión iníciase coa utilización por parte do Goberno da Xunta dos **recursos xurídicos** para eliminar a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar, pasando as súas competencias á Consellería de Traballo e Benestar.

Con todo, a Consellería de Traballo e Benestar non actuará co mesmo rol de *promotora*, sendo considerada *opositora* ó modelo de política social previo, e tendo como liña principal a mobilización de recursos co obxectivo da disolución do Consorcio. Neste sentido, a liña de actuación do Goberno autonómico vén marcada pola (I) rebaixa da visibilidade das políticas sociais ó reconverter a Vicepresidencia nun departamento dunha Consellería; e (II) polo obxectivo da disolución do Consorcio na liña da racionalización e da austeridade.

A Consellería de Traballo como actor institucional central na política social da VIII lexislatura, mobilizará os seus **recursos económicos** dende un dobre punto de vista: En primeiro lugar, ó longo dos anos 2009 – 2010, deberá fornecer ó Consorcio de recursos para afrontar os compromisos derivados da VII lexislatura que supoñen a inercia do impulso inicial, pasando dende a anualidade do 2010 a un escenario de salientable redución que comporta a conxelación da expansión dos servizos. Nun segundo lugar, a Consellería mobiliza recursos económicos para suplir as achegas dos Concellos, elemento este que presenta especiais dificultades e xera controversia ata o ano 2015.

Ademais, ó longo dos anos 2009 e 2010, a Consellería mobiliza o **recurso de carácter xurídico** para facer efectiva a decisión de disolución do Consorcio, formulando unha estratexia de disolución/liquidación/extinción do ente e de traspaso dos servizos consorciados á Axencia Galega de Servizos Sociais, para cuxa creación tamén mobilizará **recursos de carácter xurídico.** Neste sentido, para levar adiante a decisión da disolución na Asemblea do Consorcio do 2010, a Consellería mobiliza o **recurso apoio político** para acadar que diferentes Concellos apoien a decisión acadando o aliñamento de diferentes alcaldías ostentadas polo Partido Popular local para a formalización da decisión.

Este **apoio político**, e o **recurso confianza,** tamén serán mobilizados dende o ano 2010 ó 2015, período no que a Consellería tenta facer efectiva a decisión da disolución do Consorcio a través das liquidacións das achegas municipais como paso previo á sinatura de novos convenios coa Axencia. Esta mobilización, ó contrario do acontecido con respecto á Asemblea do 2010, non resulta exitosa para a Consellería ó atopar un posicionamento municipal contrario ó deseño das liquidacións e proclive á defensa das regras institucionais da VII lexislatura, o cal suporá que a disolución do Consorcio non se faga efectiva.

A Consellería, na liña de facer efectiva a disolución e o traspaso, tamén utiliza **recursos cognitivos, xurídicos, organizativos** e **económicos** tal e como se pode observar na redacción do xa analizado Art. 86 da Lei 12/2014 de medidas fiscais e administrativas. Neste sentido, de cara a acadar o obxectivo da modificación das políticas sociais da VII lexislatura, a

Consellería conta co apoio do Partido Popular autonómico que mobiliza os seus recursos **humanos, xurídicos, cognitivos, organizativos, de confianza e de apoio político** na mesma liña do Goberno.

Na liña da mobilización dos **recursos de carácter xurídico** por parte da Consellería, atópase o deseño e creación da Axencia Galega de Servizos. Esta Axencia que, como se comentou na análise da 13/2008, tiña como obxectivo o control e a axilidade na prestación dos servizos competencia da Xunta de Galicia, foi reconducida na VIII e IX lexislatura cara o papel de asumir as competencias propias do Consorcio dende o punto de vista da optimización e da racionalización no uso dos recursos públicos, na procura de evitar duplicidades administrativas. Así, mediante a mobilización do **recurso xurídico** propio da Administración, a Consellería procede á creación da Axencia nunha liña diferente da inicialmente formulada na lei baixo cuxo paraugas é deseñada, para asumir as competencias doutro ente tamén contemplado na Lei, o cal comporta unha redefinición *de facto* da normativa.

Un elemento salientable a ter en conta neste período con respecto á VII lexislatura é o feito de que o Partido Popular autonómico xa non precise da mobilización de recursos de actores alleos ás políticas sociais como apoio ó seu posicionamento. Deste xeito, a diferenza do acontecido entre os anos 2007-2009, ó longo do período 2009 – 2015 desaparecen da *axenda* os casos relacionados coas prácticas clientelares na selección de persoal do Consorcio, coa *imposición lingüística* ou coa identificación do ente como un *chiringuito.*

É dicir, a *emerxencia / mergullo* destes elementos na *axenda* depende da oportunidade determinada polo Partido Popular para que, como actor político autonómico central, mobilice como recursos non propios dos actores da *policy network* que (caso de Galicia Bilingüe ou das centrais sindicais, por exemplo) lideran a xeración de información con respecto ós items sinalados.

A política social de carácter multinivel artellada polo Consorcio conta cos Entes locais organizados na FEGAMP como actor central en coordinación coa Consellería, sendo un actor básico nas *viraxes* acontecidas neste período no seu rol de *mediador*. Así, en tanto a mobilización de recursos **(apoio político**, sobre todo) por parte da Consellería acada o obxectivo de dividir ós Concellos no seu apoio á figura do Consorcio, este **apoio político** e, sobre todo, a **confianza**, non son mobilizadas con igual éxito por parte da Consellería nin do Partido Popular autonómico para conseguir a liquidación dos convenios e a sinatura de novos convenios coa Axencia como paso fundamental para a extinción do Consorcio. Neste sentido, a FEGAMP mobiliza os seus **recursos de carácter xurídico**, **cognitivos, e organizativos** en apoio dos Concellos á hora de presentar reclamacións e recursos xudiciais sobre as liquidacións presentadas polo Consorcio, o cal paraliza o proceso de liquidación do ente e o deixa nun punto de non retorno.

A FEGAMP conta cun papel esencial no período 2009 – 2015 xa que, *de facto*, actúa como un contrapeso na liña da Consellería da liquidación do Consorcio en defensa dos intereses económicos e de seguridade xurídica dos concellos. Deste xeito, se ben colabora coa Consellería na definición dos Estatutos da Axencia Galega de Servizos Sociais, para o cal mobiliza **recursos de carácter xurídico, cognitivos, recursos humanos, recursos organizativos, apoio político e confianza**, tamén obstaculiza a modificación institucional

deseñada pola propia Consellería mediante a mobilización dos mesmos recursos, incluído o **económico** por parte dos Concellos, para o cal retoma a *advocacy coaliton* conxuntamente cos actores políticos locais, co BNG autonómico e incluso co PSdG-PSOE autonómico que evoluciona no seu posicionamento. Con todo, a mobilización de recursos por parte da FEGAMP en defensa das regras institucionais da VII lexislatura, nunca é de carácter público entre os anos 2011 – 2015 onde a Presidencia é asumida por José Manuel Rey Varela.

Un aspecto salientable dentro da capacidade de mobilización de recursos levado adiante no período por parte da FEGAMP é o relacionado co **recurso tempo**. Así, a FEGAMP e os concellos que a integran contan cos convenios de adhesión ó Consorcio como elemento de carácter xurídico que os vencella, e que determinan as achegas individuais ás que cada parte debe facer fronte na relación. É dicir, a FEGAMP ten claro que a prestación efectiva de servizos por parte do Consorcio debe ter continuidade no territorio de xeito independente ó proceso de aclaración das liquidacións municipais como parte da liquidación e extinción do Consorcio e traspaso dos servizos consorciados a unha Axencia creada no ano 2015, de tal xeito que a demora da resolución das controversias relacionadas coas liquidacións suporá a non desaparición do Consorcio, a continuidade na prestación de servizos e a continuidade das regras institucionais da VII lexislatura onde o actor institucional local se amosa máis *cómodo* ca na arquitectura prevista para a IX lexislatura.

Neste mesmo sentido, a utilización do **recurso tempo** por parte da FEGAMP e dos actores políticos locais vai en detrimento da consecución dos obxectivos da Consellería, o que supón a convivencia entre os anos 2010 e 2016 cun ente formalmente en disolución que xestiona anualmente orzamentos aprobados superiores ós 60 millóns de euros.

O Consorcio como actor institucional, pola súa banda, entra neste período nunha difícil situación na que segue a contar cunha salientable dotación orzamentaria e unha importante cantidade de centros e servizos activos; en tanto que dende outro punto de vista o novo equipo xerencial ten o obxectivo da súa disolución e liquidación, de tal xeito que a xestión do seu rol de *director* da política se volve complexo. Neste sentido, o Consorcio inicia no 2009 unha liña de modificacións parciais da súa evolución previa (modificación da imaxe corporativa e do uso do galego nas Galescolas, ou introdución de prácticas de externalización na xestión de determinados centros, por exemplo[637]) para o cal utiliza **recursos de carácter xurídico, recursos humanos, recursos económicos e cognitivos**; en tanto que no 2010 mobiliza recursos **de confianza e apoio político** en apoio da decisión da Consellería da disolución.

Con todo, estes recursos tamén son mobilizados polo Consorcio dende o ano 2010 en dúas liñas. A primeira delas é a continuidade da prestación dos servizos, para o cal o Consorcio segue a mobilizar recursos de carácter **económico, xurídico, humanos, cognitivos e organizativos** tanto no desenvolvemento metodolóxico dos servizos[638], como na xestión cotiá dos mesmos. A segunda liña é o deseño e xestión do proceso de liquidación das achegas municipais no marco da disolución e extinción do ente. Neste caso, o Consorcio mobiliza

637 Con respecto á modificación da liña das Escolas Infantís relacionada co fomento do galego, o BNG como actor político autonómico amosará a súa fonda oposición e mobilizará os seus recursos para evitar esta decisión, para o cal contará co apoio de organizacións sociais como A Mesa pola Normalización Lingüística. No caso das externalizacións, tanto BNG como PSdG-PSOE amosarán tamén a súa oposición, para o cal contarán co apoio das centrais sindicais e da FEGAMP estando presidida por Carlos Fernández (Alcalde de Ames polo PSdG-PSOE) no período 2007 – 2011, en tanto que este último apoio decae ó liderar a FEGAMP José Manuel Rey Varela (Alcalde de Ferrol polo Partido Popular) entre os anos 2011 – 2015.

638 Neste aspecto salienta a introdución de mecanismos de xestión da calidade na Área de Benestar.

recursos xurídicos, ademais do **apoio político** ou a **confianza** para xestionar as liquidacións cos Concellos, se ben como se indica con anterioridade, esta mobilización non é suficiente para evitar o bloqueo sostido pola ***advocacy coalition*** liderada pola FEGAMP.

De tódolos xeitos non é posible obviar a potencialidade que ten a modificación da imaxe corporativa das Galescolas e a súa desaparición, xa que se está observar que esta ten unha importante capacidade simbólica, polo que a utilización dos **recursos de imaxe a través das infraestruturas ou recursos patrimoniais** contribúe á percepción social do troco de política pública xa dende os primeiros intres da VIII lexislatura, a pesar da continuidade da arquitectura institucional básica.

Con respecto ós actores políticos locais, tanto PSdG-PSOE como BNG mobilizan os seus recursos **xurídicos, cognitivos, recursos humanos, organizativos e de apoio político multinivel** en defensa do Consorcio, se ben no caso do PSdG-PSOE local sempre matizando o seu posicionamento en relación á defensa do principio de autonomía local, contra a reformulación institucional deseñada dende a Consellería. Esta mobilización supón un apoio ós Concellos e á FEGAMP na liña da *advocacy coalition* en defensa dos Gobernos locais nos procesos de liquidación das achegas, sendo esta mobilización realizada de xeito visible e con certo impacto na *axenda* mediática galega.

Por parte do Partido Popular local a mobilización dos recursos é a mesma ca no caso dos restantes actores políticos locais, pero non se conta co **apoio político** do Partido Popular autonómico ó defender obxectivos e valores diferentes, o cal supón unha salientable fenda interna presente ata o ano 2015.

Esta mobilización de recursos é parella á dos actores políticos autonómicos nun período no que tanto BNG como PSdG-PSOE, ademais de AGE (se ben este actor de xeito moi limitado debido á súa escasa implantación territorial) mobilizan **recursos xurídicos, recursos humanos, recursos cognitivos, organizativos e apoio político** en termos multinivel en defensa do modelo de políticas sociais da VII lexislatura. A estes recursos responde o Partido Popular autonómico coa mobilización dos seus propios **recursos xurídicos, humanos, cognitivos organizativos, de apoio político e de confianza**, que se ven substancialmente incrementados a raíz das eleccións do 2009 e do 2012 (onde acada respectivas maiorías absolutas), de tal xeito que o Partido Popular autonómico segue mantendo o rol de *opositor* á política en apoio da Consellería.

Finalmente, a xeito de resumo, amósase táboa coa representación dos diferentes actores e os recursos mobilizados por cada un deles nesta primeira etapa da política correspondente ó período comprendido entre o 2009 - 2015.

Táboa 50: Actores e recursos mobilizados no período 2009 - 2015.

Recursos	Actores								
	PP (A)	PSdG-PSOE (A)	BNG (A)	Consellería de Traballo e Benestar	FEGAMP	CGSIB	PP (L)	PSdG-PSOE (L)	BNG (L)
Xurídicos	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Recursos	Actores								
	PP (A)	PSdG-PSOE (A)	BNG (A)	Consellería de Traballo e Benestar	FEGAMP	CGSIB	PP (L)	PSdG-PSOE (L)	BNG (L)
RRHH	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Económicos				X	X	X			
Cognitivos	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Organización	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Confianza	X			X	X	X			
Tempo					X				
Patrimonio				X		x			
Apoio político	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Forza									
Recursos mobilizados polo actor	**6**	**5**	**5**	**8**	**8**	**8**	**5**	**5**	**5**

Fonte: Elaboración propia a partir de Subirats e Outros (2008)

Seguindo co esquema trazado no anterior período analizado, os actores institucionais son os que mobilizan maior cantidade de recursos no seo deste novo período da política, salientando a utilización dos **recursos de carácter económico** así como unha capacidade de mobilización substancialmente diferente á que poden realizar o resto dos actores dos **recursos humanos, cognitivos, de patrimonio ou organizativos**. Neste sentido, tamén salienta a mobilización complementaria entre actores políticos e actores institucionais da **confianza e do apoio político**, observando como a liña deseñada pola Consellería de Traballo e Benestar é complementada polo Partido Popular autonómico, aínda que con limitacións resultados á hora de procurar a liquidación da arquitectura institucional básica da VII lexislatura.

Ó longo da análise realizada foi indicado que o Partido Popular autonómico non entra na VIII lexislatura cunha *historia causal* que derive no ano 2009 na *hipótese causal* sobre a que erixir a *hipótese de intervención* a implementar ó longo da lexislatura xa que, como foi observado, os eixos principais do programa electoral do 2009 centráronse na economía e na recuperación económica, figurando as políticas sociais nun lugar secundario e sempre dependentes de conceptos como *austeridade* ou *racionalización* como auténticos *leitmotivs* para a lexislatura.

Este elemento é salientable xa que verifica o xa apuntado de que o Partido Popular autonómico mobiliza os seus recursos para loitar pola centralidade a nivel do sistema galego de partidos, utilizando as políticas sociais como area estratéxica á que expandir esta

competición. Con todo, o rol de *opositor* do Partido Popular autonómico ó modelo de políticas sociais creado na VII lexislatura, comporta que, unha vez asumido o Goberno autonómico e as competencias correspondentes á Vicepresidencia, a liña a seguir para coa evolución da institución veña marcada por unha fonda revisión sobre as bases das xa mencionadas *austeridade* e *racionalización* tendo en conta a dimensión simbólica desta revisión.

O feito de que o Partido Popular autonómico non conte no 2009 – 2010 cunha *hipótese causal* e *hipótese de intervención* que compartir co resto dos actores políticos e institucionais (sobre todo coa FEGAMP) relativa ó problema da infradotación da oferta de servizos de benestar municipais, supón que o paso seguinte á decisión da disolución do Consorcio que debería ser levado a cabo ó longo dos anos 2011 – 2015 non se dea, ficando a proposta política do Partido Popular e da Consellería bloqueada por unha axeitada mobilización dos **recursos xurídicos, apoio político, confianza e tempo** por parte da FEGAMP que si que conta cunha *hipótese causal* e cunha *hipótese de intervención* que atacan directamente á infradotación e que fornecen á política dunha arquitectura institucional de colaboración multinivel.

É dicir, a FEGAMP e os actores políticos locais contan co deseño da política social da VII lexislatura como xeito de mellorar o problema público, en tanto que o Partido Popular autonómico e a Consellería non son quen de deseñar e xuntar ós restantes actores nunha coalición entorno a unha *hipótese de intervención* que ofreza un modelo de política alternativo potente alén da substitución do Consorcio pola Axencia Galega de Servizos Sociais no marco dunha estratexia xeral de *racionalización* do sector público.

Así, a Consellería de Traballo e Benestar mobiliza recursos a partir do ano 2011 na procura da liquidación do Consorcio, proceso este que incide negativamente no posicionamento dos Concellos, e que xera a conseguinte mobilización oposta de recursos bloqueando efectivamente a política pública. Esta liquidación viría seguida da posterior sinatura de convenios entre a Axencia Galega de Servizos Sociais e os Concellos para a continuidade na xestión dos servizos consorciados, pero na liña da preocupación pola autonomía local xa expresada, a Axencia é un ente autonómico onde participa a FEGAMP no seu Consello Reitor, non é un organismo multinivel conformado por Xunta e Concellos na liña do Consorcio. Estes feitos xeran dúbidas xurídicas á hora de facer efectiva a xestión dos servizos municipais anteriormente consorciados e, polo tanto, contribúe á xeración de bloqueos en tanto os servizos cotiás se seguen a prestar por un Consorcio en proceso de disolución xa que, segundo declaracións recollidas nas entrevistas, *"son dous modelos completamente distintos porque as axencias son instrumentos de xestión autonómicos, e o consorcio é un instrumento de xestión que implica a dúas administracións"*[639].

Neste punto, é salientable como se retoma a *advocacy coalition* en defensa da política social da VII lexislatura conformada por FEGAMP e polos actores políticos locais, ademais de polo BNG autonómico e contando coa incorporación do PSdG-PSOE autonómico, e os diferentes actores mobilizan os seus recursos en función da súa capacidade para contribuír ó bloqueo da substitución do Consorcio. Así, en tanto os actores políticos autonómicos e locais (agás o Partido Popular local) denuncian nos medios de comunicación a unilateralidade das

[639] Declaracións realizadas por Cristina Reza, técnica xurídica do Consorcio 2006 – actualidade.

liquidacións das achegas municipais, os Concellos (coa colaboración do Partido Popular local) enmarcados na FEGAMP mobilizan os seus departamentos xurídicos formulando reclamacións e recursos contra o devandito proceso, bloqueándoo xa que a *advocacy coaliton* non observa que a *hipótese de intervención* formulada dende a Consellería a partir do 2011 mellore substancialmente á *hipótese de intervención* da VII lexislatura.

Neste contexto pódese facer referencia á aprobación nas Cortes do Estado da Lei 27/2013 de racionalización e sustentabilidade da Administración local, así como á Lei galega 5/2014 de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da 27/2013. Este paquete lexislativo marca unha importante evolución da distribución competencial prevista na 7/1985 de réxime local da que se deriva a 5/1997 de administración local de Galicia, e da que parte a distribución competencial multinivel propia das políticas sociais. Así, a 27/2013 no marco do Informe CORA marca un paso adiante no uso do **recurso xurídico** para a asunción polas Comunidades Autónomas das competencias de servizos sociais, aínda que a lei galega 5/2014 matiza esta asunción á existencia dun novo sistema de financiamento autonómico, encargándose o Tribunal Constitucional de limar a nova distribución competencial baixo cuxo paraugas se podería inserir a Axencia Galega de Servizos Sociais, pero cuxa potencialidade en parte foi desactivada polo propio Parlamento de Galicia.

Como se pode observar, a modificación non incremental da arquitectura institucional básica das políticas sociais creada na VII lexislatura a partir do 2009 debería sustentarse na coincidencia básica entre os actores institucionais nunha *hipótese causal*, de cara a levar adiante de xeito conxunto a nova *hipótese de intervención* baixo a cal sería reformulado (ou eliminado) o Consorcio como ente central da política social en termos multinivel. Este acordo non se dá ó constituír a *hipótese causal* e a *hipótese de intervención* formuladas dende a Consellería a partir do ano 2011 unha alternativa non óptima para a FEGAMP e os Concellos, o cal enfatiza o *policy style* de carácter conflitivo e instaura o bloqueo e a situación de inestabilidade institucional na política ata o ano 2015.

6.4.2.3 A estabilidade. 2015 – X lexislatura.

A situación de bloqueo da política social galega ten como punto de inflexión a decisión do Goberno galego tomada en Consello de Goberno de 5 de outubro do 2015 de proceder á remodelación da Consellería de Traballo e Benestar e transformala en Consellería de Política Social liderada por José Manuel Rey Varela, o que supón a modificación da xerencia do Consorcio que é trasladada a Perfecto Rodríguez en decisión de 12 de novembro.

Esta modificación do equipo directivo de Consellería e Consorcio é paralela ó troco da Presidencia da FEGAMP, que pasa de Rey Varela a Alfredo García (Alcalde de O Barco polo PSdG-PSOE), co apoio do BNG, con posterioridade ás eleccións locais de maio do 2015 que presentan unha evolución do mapa local galego con respecto á situación previa, e na que irrompen as Mareas locais.

A variación do mapa político local galego supón unha recomposición da capacidade de mobilización de recursos dos actores políticos e institucionais locais, se ben non hai unha variación efectiva do seu posicionamento con respecto ás políticas sociais ó continuar o rol de

aliados dos actores políticos locais e de *mediador* da FEGAMP, e o apoio ás regras institucionais derivadas da VII lexislatura. Con todo, esta modificación da capacidade de mobilización de recursos determinada polo acceso de PSdG-PSOE local, BNG local e Mareas locais a numerosos Concellos e á FEGAMP supón unha *policy window* de cara a establecer un marco de negociación co Goberno autonómico e, polo tanto, unha modificación real do *policy style* baseado na confrontación propio do período previo.

Á apertura desta *policy window* contribúe o mencionado troco na dirección de Consellería de Política Social e do Consorcio, de tal xeito que por primeira vez dende o ano 2006 tódolos actores políticos e institucionais contan cuns obxectivos e valores que fundamentan un *policy style* de carácter cooperativo, en tanto que a súa parella capacidade de mobilización de recursos segue a determinar unha situación de bloqueo da política que, cos trocos na presidencia da FEGAMP, pode pasar dunha limitada visualización pública a ser elevada na *axenda mediática* nun ano 2016 onde se prevé a convocatoria electoral autonómica que dará lugar á X lexislatura.

No período situado entre finais do ano 2015 e a actualidade, salienta a capacidade de mobilización por parte dos actores dos **recursos relacionados co apoio político** e coa **confianza**, sendo estes determinantes á hora do deseño do Acordo Marco FEGAMP – Consellería de Política Social, que supón a posterior mobilización dos **recursos económicos, xurídicos, humanos, cognitivos e organizativos** para facer efectivo o Acordo que será apoiado por tódolos actores políticos autonómicos e locais.

Este Acordo que, como foi analizado, supón o desbloqueo das diferenzas en materia económica con respecto ás achegas municipais ó Consorcio, é complementado por parte da Consellería de Política Social e do Consorcio coa sinatura da integración do persoal laboral do ente no Convenio Laboral da Xunta de Galicia no 2017. Para a sinatura deste novo Acordo, a Consellería e o Consorcio, conxuntamente coas centrais sindicais, tamén mobilizan **recursos relacionados co apoio político e coa confianza** (neste caso cos actores sindicais que, como foi observado con anterioridade, teñen a capacidade de apoiar ós actores políticos na *emerxencia* de situacións na *axenda*), dando paso á mobilización por parte dos actores institucionais dos **recursos de carácter económico, xurídico e organizativo** como elementos centrais á hora da modificación da política de recursos humanos do Consorcio.

Neste sentido, como corolario da capacidade de mobilización de recursos, neste caso de **carácter xurídico**, atópase o recoñecemento normativo dos diferentes Acordos mencionados a través do Art. 69 da Lei 2/2017, incluída a Disposición Derrogatoria Segunda que anula o Art. 86 da Lei 12/2014 e, polo tanto, desbota o troco de modelo institucional.

Como se pode observar, o troco no enfoque dos obxectivos e dos valores da Consellería de Política Social e do Partido Popular autonómico provoca unha a modificación en cadea do uso por parte dos actores dos **recursos relativos ó apoio político** ou á **confianza**, o cal comporta a evolución no *policy style*, o desbloqueo da situación e un novo enfoque de cara á mobilización dos **recursos xurídicos, organizativos ou económicos.** Con todo, este troco inicial no enfoque dos obxectivos e valores realizado por parte da Consellería e do Partido Popular autonómico responde á situación previa de bloqueo e ó incremento na capacidade da *advocacy coalition* na mobilización dos seus propios recursos, abrindo unha *policy window*

para acadar a estabilidade institucional das regras creadas na VII lexislatura difícil de albiscar tendo en conta a evolución da política social dende o ano 2006 e as súas *viraxes*.

Seguindo a estrutura da análise da mobilización dos recursos realizada con anterioridade, achégase táboa resumo coa devandita mobilización por parte dos actores.

Táboa 51: Actores e recursos mobilizados no período 2015 – Actualidade.

Recursos	Actores										
	PP (A)	PSdG-PSOE (A)	BNG (A)	AGE / En Marea	C. Política Social	FEGAMP	CGSIB	PP (L)	PSdG-PSOE (L)	BNG (L)	Mareas (L)
Xurídicos					X	X	X				
RRHH					X	X	X				
Económicos					X	X	X				
Cognitivos					X	X	X				
Organización					X	X	X				
Confianza	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
Tempo						X					
Patrimonio					X	X	X				
Apoio político	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
Forza											
Recursos mobilizados polo actor	**2**	**2**	**2**	**-**	**8**	**9**	**8**	**2**	**2**	**2**	**2**

Fonte: Elaboración propia a partir de Subirats e Outros (2008)

Tal e como se pode observar na táboa resumo sobre a mobilización dos recursos, pásase dun período anterior no que a totalidade dos actores mobilizan unha importante cantidade de recursos (sempre en función da súas capacidades) no marco dun *policy style* conflitivo, a unha nova etapa na que sobre a base da mobilización cruzada de **apoio político** e **confianza** na liña de acadar a estabilidade institucional, se acada unha saída á situación de bloqueo previa.

Un elemento salientable é a entrada no mapa de actores das Mareas locais e de AGE / En Marea neste período, aínda que cun peso diferente. Así, en tanto a irrupción no 2015 das Mareas locais no panorama electoral municipal determina en boa medida a substitución da Presidencia da FEGAMP a raíz do salientable impacto en cidades como A Coruña, Ferrol ou Santiago de Compostela, a irrupción na IX e X lexislaturas autonómicas de AGE e En Marea no Parlamento non supón unha variación real da liña da política pública, configurándose estes

actores como *aliados* das regras institucionais da VII lexislatura, pero cunha importante dificultade para o seu artellamento multinivel en comunicación coas Mareas locais.

Así, este período final da política, aínda que supón un incremento do mapa de actores políticos, abre a posibilidade do desbloqueo da situación previa e dá paso ó novo período de estabilidade institucional onde incluso se retoma a óptica expansiva da política, concepto este desbotado dende o ano 2009.

6.4.2.4 Os recursos. Consideracións finais.

A evolución das políticas sociais en Galicia dende o ano 2006 son un exemplo da mobilización de diferentes tipos de recursos por parte dos actores en función dos seus obxectivos (sobre todo dos específicos) e dos seus valores de referencia.

En función da compatibilidade destes obxectivos e valores, créase ó longo dos diferentes períodos analizados un *policy style* ó que segue a mobilización de recursos en apoio dos correspondentes posicionamentos dos actores co obxectivo de sustentar os roles expostos, xerando unhas interaccións que provocan a inestabilidade da política e, como consecuencia, da institucionalización do Consorcio como ente representativo das novas regras institucionais de xeito independente ó seu rendemento.

Neste sentido, a capacidade de mobilización de recursos e a incidencia do Partido Popular autonómico é clave para a evolución da política xa que, ben de xeito directo ou indirecto, condiciona o *policy style* e determina as *viraxes* da política, se ben é preciso ter en conta que a súa capacidade de mobilización é limitada presentando arestas no relativo á transmisión de directrices cara ó Partido Popular local entre os anos 2006 – 2015, co que isto comporta en termos da presenza de marxes de actuación para este actor e, polo tanto, da *emerxencia* da *axenda local* en contraposición, en diferentes ocasións, á *axenda autonómica*.

En termos xerais, é salientable sinalar que son os recursos relacionados co **apoio político** e coa **confianza**, así como a evolución dos obxectivos e dos valores do equipo directivo da Consellería e do Consorcio como actores institucionais centrais da política, os que determinan que os restantes recursos (sobre todo os xurídicos) sexan mobilizados no último período nunha liña contraria á sostida entre os anos 2009 - 2015.

Este feito verifica a afirmación de Dente e Subirats (2014:74-75) sobre o erro do "*constitucionalismo metodológico"* que "*es la creencia de que los textos de la ley son la descripción precisa de cómo se desarrollan los procesos de política pública"*, e ratificando a análise de políticas públicas como "*una forma de constitucionalismo empírico, es decir, como una modalidad de reconstrucción acerca de cómo los procesos analizados se desarrollan en realidad"*. É dicir, a capacidade de mobilización dos **recursos apoio político e confianza** entre os actores da política son o elemento central para a estabilidade das políticas públicas, sendo esta estabilidade ratificada a posteriori coa mobilización dos recursos restantes, entre os que salientan o **económico, organizativo ou xurídico**.

Neste sentido, a creación das regras institucionais das políticas sociais na VII lexislatura levouse a cabo no 2006 sen a modificación da lexislación básica galega en materia de servizos sociais ou distribución competencial. A etapa de disolución e tentativa de liquidación tamén se desenvolve sen modificar a lexislación básica comentada e, por último, a etapa de estabilidade definitiva tamén se inicia sen unha fonda modificación lexislativa, utilizando o recurso xurídico como ferramenta para apoiar as decisións tomadas en virtude dos acordos entre os actores.

Así, as *viraxes* das políticas sociais en Galicia dende o 2006 ata a actualidade son un exemplo do erro representado polo *constitucionalismo metodolóxico* que focaliza na lexislación de xeito absoluto o contido das decisións das políticas públicas, e unha representación da vixencia do enfoque neo-institucional na análise de políticas públicas que pon de relevancia a importancia de obxectivos e valores na interacción dos actores, e do *policy style* como representación dun clima e predisposición nas interaccións que fai máis ou menos proclive acadar acordos no marco dunhas regras institucionais percibidas como de salientable rendemento por boa parte dos actores da rede.

Ademais, é posible comentar a evolución do uso por parte da Xunta de Galicia (das diferentes consellerías competentes en política social) e do Consorcio do recurso patrimonial non tanto entendido como a propia infraestrutura na que se desenvolven os servizos, senón entendido como a imaxe transmitida polas propias infraestruturas. Neste sentido, salienta a evolución do uso dos diferentes logotipos na sinalética dos equipamentos e, alén das modificacións da imaxe corporativa xa mencionada das Escolas Infantís, a aparición ou non dos correspondentes entes públicos.

Así, como se pode observar, a rotulación correspondente a unha Galescola da VII lexislatura incluía a imaxe corporativa propia da Rede, pasando con posterioridade á VII lexislatura a incluír, ademais da nova imaxe corporativa da Rede, a imaxe corporativa da Xunta de Galicia en detrimento da do Consorcio.

Imaxe 26: Evolución do uso da imaxe das Escolas Infantís. VII lexislatura e posteriores.

Fonte: Elaboración propia a partir de wikipedia e páxinas galegas[640].

[640] A sinalética da Galescola de Salceda de Caselas foi obtida da consulta en wikipedia realizada o 29 de decembro do 2017 na ligazón https://upload.wikimedia.org/wikipedia/gl/3/3a/Galescola_Salceda_1.JPG
A sinalética da Galiña Azul de Betanzos foi obtida da consulta nas páxinas galegas realizada o 29 de decembro do 2017 na ligazón https://www.paxinasgalegas.es/escola-infantil-de-betanzos-254283em.html

Con respecto ós centros de día a evolución é semellante, tal e como se pode observar da comparación entre as dúas imaxes seguintes.

Imaxe 27: Evolución da imaxe dos Centros de Día. VII lexislatura e posteriores.

Fonte: Elaboración propia a partir de El Correo Gallego[641].

Na liña comentada no caso das Escolas Infantís, a evolución do uso da imaxe na rotulación dos Centros de Día pasa da propia da VII lexislatura onde figuraba o Consorcio co seu logotipo e a denominación do Centro, á sinalética que se pode observar na actualidade que inclúe a denominación do Centro de día acompañada unicamente do logotipo da Xunta de Galicia.

Deste xeito, o patrimonio é utilizado como un recurso pola Xunta de Galicia en apoio da súa propia imaxe como actor, minorando a visibilidade do Consorcio como ente titular dos equipamentos (que é preciso reiterar que se atopa conformado por Xunta e Concellos) e, polo tanto, limando a transmisión pública da realidade multinivel da política pública, interpretando dun xeito matizable a distribución competencial e centralizando a imaxe pública da prestación do servizo no territorio.

Un último elemento a ter en conta é que a presenza do feito multinivel da política comporta unha serie de mobilizacións cruzadas de recursos entre os diferentes actores políticos e institucionais que incrementa a complexidade das interaccións e, polo tanto, incrementa a complexidade da propia política. Esta mobilización cruzada multinivel atendendo ós obxectivos (sobre todo os específicos) dos actores fai que sexa difícil plasmar na realidade do caso a lóxica das políticas distributivas presente en Lowi (1964, 1972) onde se configuran coalicións estables de actores procurando xogos de suma positiva.

Así, no caso analizado, a presenza de *axendas cruzadas* entre os actores da rede determina a emerxencia dun estilo conflitivo e, polo tanto, vese incrementada a complexidade da *policy determines politics* ata que o actor central (o Partido Popular autonómico) considera garantida a súa centralidade no sistema galego de partidos, e garante a través da variación da liña inicial na que mobiliza os seus recursos en clave sectorial a vixencia do esquema de interpretación das políticas distributivas de Lowi. Con todo, ó estudar a evolución da política en clave local, Lowi atópase presente dun xeito indiscutible xa que, agás matices, a totalidade

[641] A imaxe da sinalética do Centro de Día de Carnota foi obtida del El Correo Gallego, onde acompañaba á seguinte noticia publicada o 22 de novembro do 2013 "*El cierre del centro de día de Carnota acaba en la Justicia"*. Dispoñible na seguinte ligazón consultada o 29 de decembro do 2017 http://www.elcorreogallego.es/area-de-compostela/ecg/cierre-centro-dia-carnota-acaba-justicia/idEdicion-2013-11-22/idNoticia-838458/
A imaxe da sinalética do Centro de Día de San Sadurniño foi obtida polo doutorando o 28 de decembro de 2017.

dos actores políticos e institucionais locais mobilizan os seus recursos para establecer interaccións e coalicións propias dos xogos de suma positiva.

Finalmente, a xeito de resumo, considérase que a capacidade de mobilización de recursos por parte dos actores vén representada por:

- **Asimetría.** O Partido Popular autonómico mantén unha posición central no sistema galego de partidos e, como tal, ten a capacidade de mobilización directa e indirecta dunha serie de recursos de moi difícil mobilización por parte dos restantes actores, como é o caso, por exemplo, da complementariedade con determinados grandes medios de comunicación cuxa actuación acaba incidindo de xeito salientable nas políticas sociais.
  Neste sentido, o Partido Popular autonómico decide cando *activar* e facer *emerxer* os asuntos na *axenda*, capacidade que determina a visibilidade da confrontación na VII lexislatura e a non visibilidade da mesma confrontación entre os anos 2009 e 2015. Ademais, é o Partido Popular autonómico o que coa modificación do seu posicionamento mobiliza os recursos da Consellería de Política Social e do Consorcio para chegar ós acordos que dan pé ó consenso e estabilidade actual, ratificando a súa centralidade e a asimetría na capacidade de mobilización de recursos entre os actores da rede.
- **Complexidade**. O entrecruzamento multinivel das *axendas* políticas e institucionais autonómica e local provoca en diferentes actores a necesidade de mobilizar e visibilizar unha serie de recursos, así como de mobilizar e non visibilizar outra serie de recursos para evitar interferencias entre as devanditas axendas. Este é o caso do Partido Popular local que, por exemplo, en todo o período analizado apoia *de facto* as regras institucionais promovidas pola Vicepresidencia na VII lexislatura, pero visibiliza determinadas reaccións contrarias ás mesmas co obxectivo de manter unha liña coherente co Partido Popular autonómico.
  Un caso semellante é o da FEGAMP que, se ben coa Presidencia de Rey Varela colabora coa Consellería de Traballo e Benestar na redacción dos estatutos da Axencia Galega de Servizos Sociais como substituta do Consorcio, de xeito non visible cumpre coa súa función e asesora ós Concellos á hora de presentar reclamacións relacionadas coa xestión das liquidacións das achegas. Este cruzamento das axendas incrementa a complexidade da análise da política, a pesar de que é posible observar unha liña de coherencia e racionalidade no comportamento dos actores atendendo á *reasonable rationality* de Nogaard (1996) citado en Subirats e outros (2008:100).
- **A finalidade da mobilización dos recursos.** O estudo da mobilización dos recursos atende á súa finalidade para influír na evolución da *hipótese causal* e da *hipótese de intervención* coa que se afronta un problema público xa que son estas as que atribúen as causalidades, así como as medidas de cara á utilización de recursos públicos na liña de incidir sobre o devandito problema nunha dirección determinada.
  Como se puido observar nas *viraxes* comentadas, a mobilización de recursos levada a cabo polo Partido Popular autonómico, así como pola Consellería de Traballo e Benestar ó longo dos anos 2007 – 2015 non responde á re-definición das *hipóteses* mencionadas, de tal xeito que non se observa un obxectivo substantivo ou institucional relacionado coa política social a acadar no período analizado alén da aplicación dos conceptos *austeridade* ou *racionalización* no proceso de substitución do Consorcio pola Axencia.
  É dicir, reitérase a idea de que o Partido Popular autonómico mobiliza os seus recursos para manter a súa centralidade no sistema galego de partidos (de aí a importancia do

elemento simbólico da substitución do Consorcio e da imaxe corporativa das Galescolas, por exemplo), non para definir un modelo institucional de política social alternativa á deseñada na VII lexislatura, razón pola cal perante a situación de bloqueo *de facto* á que se chega no período 2009 – 2015 óptase pola estabilidade das regras institucionais como alternativa válida asumindo así a *hipótese causal* e a *hipótese de intervención* propias da Vicepresidencia e corrixindo *de facto* o seu rol de *opositor* para pasar ó de *aliado*.

- **O dereito como recurso.** A política social neste período é un exemplo da presenza de decisións non incrementais que modifican substancial e institucionalmente a política pública sen precisar da modificación parlamentaria das leis básicas sectoriais ou de distribución competencial. Así, na VII lexislatura deséñase a política pública atendendo á 4/1993 de servizos sociais e á 5/1997 de administración local de Galicia, ámbalas dúas aprobadas polas diferentes maiorías absolutas do Partido Popular con Fraga Iribarne, aprobando con posterioridade á entrada en actividade do Consorcio da Lei 13/2008 de servizos sociais onde é recoñecida a arquitectura institucional do sistema galego de benestar e o papel do ente.

  Este feito repítese entre os anos 2009 - 2015 para coa decisión da disolución do Consorcio e a fonda redefinición da Axencia Galega de Servizos Sociais dende unha óptica substancialmente afastada da súa natureza inicial, de tal xeito que son varias decisións xurídicas de segundo nivel as que plasman no Diario Oficial de Galicia as decisións da *policy* sen necesidade de reforma das leis básicas. Finalmente, o esquema repítese para coa decisión da estabilidade institucional tomada no 2016, deixando sen efecto o Art. 86 da 12/2014 a través da 2/2017.

  Así, a lei non determina as decisións da *policy*, senón que as enmarca e actúa a xeito de recurso a mobilizar polos actores en función da súa capacidade, obxectivos e valores na liña do *constitucionalismo empírico* xa mencionado.

6.4.3 As regras institucionais.

Ó longo da investigación deféndese que a *policy window* presente no ano 2005 aberta a raíz do troco na maioría parlamentaria que supón o cambio no Goberno da Xunta de Galicia, e a atribución a Anxo Quintana da dirección da Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar, comporta un troco nas regras institucionais presentes nas políticas sociais ó longo de todo o período autonómico plasmada a través da decisión non incremental da constitución do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como ente multinivel que artellará a política.

Este troco abre a posibilidade da reacción dos actores, mobilizando recursos en función do rol asumido na mesma, así como en función dos diferentes períodos temporais analizados na investigación, de tal xeito que se producen diferentes reaccións e as xa mencionadas *viraxes* da propia política ata chegar á situación de estabilidade actual.

Ó falar de que as políticas sociais creadas na VII lexislatura producen unha modificación non incremental das regras institucionais previas, estase a aplicar o concepto de regras institucionais propio do modelo da análise de políticas públicas de Subirats e outros (2008:98) onde se afirma que estas son *"estrutucturas y reglas formales explícitas y generalmente*

formalizadas juridicamente, pero que también son normas informales implícitas, pero compartidas por miembros de una organización o comunidad". Neste elemento básico das políticas teñen cabida dende a elaboración de normativa legal relativa á política pública ata os valores subxacentes ó comportamento dos actores vencellados coa súa propia racionalidade e a *lóxica do apropiado* ou as *rutinas* de March e Olsen (1997).

Como foi exposto no apartado relativo ó marco conceptual, as regras institucionais teñen capacidade de evolucionar, sendo posible observar diferentes argumentacións relativas a esta evolución:

- A escola da *public choice* afirma que a creación de novas institucións comporta "*una forma anticipada de negociar los objetivos, reforzando las diversas formas de cooperación y facilitando el cumplimiento de acuerdos (...) La opción institucional decidida ex ante es la que la colectividad generalmente entiende que generará menos problemas ex post"* segundo afirma Shepsle (1989:139) citado por Subirats e outros (2008:101). Así, a modificación institucional responde a un obxectivo funcional e é creada atendendo ós beneficios a achegar ós individuos e grupos xurdidos dun cálculo con respecto a outro tipo de institucións, polo que prima o voluntarismo e a racionalidade e desbota o peso que poida ter o *path dependence* sobre o proceso.
- O neo-institucionalismo coa interpretación da evolución institucional como *inadecuación* entre as regras institucionais e as demandas sociais, supón que as dinámicas sociais e as estruturas políticas non evolucionan á mesma velocidade, polo que se dá unha ausencia de adecuación entre elas e, polo tanto, iniciase un proceso de transformación institucional para recuperar o equilibrio. Neste proceso, Subirats e outros (2008:103) afirman que as institucións vixentes teñen unha posición de resistencia xa que (I) normalmente son elas mesmas as que "*estructuran las decisiones concernientes a su eventual reforma"*, e (II) "*las relaciones de poder que se inscriben en las reglas institucionales vigentes limitan las oportunidades de ciertos grupos sociales, excluídos del ámbito de toma de decisiones, para participar en las transformaciones institucionales"*. Dentro desta interpretación, Subirats e outros (2008:103) indican que os trocos institucionais traducen os procesos de adaptación e aprendizaxe, polo que son usuais as evolucións incrementais como mecanismo de pervivencia dos trocos, ó existir unha interdependencia das regras institucionais novas con outras regras institucionais e "*no se trata solamente de mejorar la eficacia de una institución, sino también de garantizar que ésta será compatible con los principios consagrados en otras instituciones"*.
- Existe unha terceira hipótese que afirma que os trocos institucionais veñen determinados por impactos externos a un sistema, de tal xeito que as regras institucionais propias deben evolucionar para se adaptar.

Seguindo a perspectiva neo-institucional utilizada na investigación, ó longo do presente apartado procederase a estudar a evolución das regras institucionais das políticas sociais en Galicia atendendo ás tres dimensións presentes en Subirats e outros (2008) que son (I) Regras formais *vs* regras informais; (II) Institucións estables *vs* institucións dinámicas; e (III) os comportamentos estratéxicos *vs* comportamentos ditados polas normas sociais. Neste sentido, seguirase a liña dos autores relacionada coa análise da xerarquía de normas e institucións, así como coa localización das diferentes normas utilizadas polos actores para xestionar as interaccións; completando así a operacionalización do estudo das regras institucionais e analizando a súa evolución ó longo do período investigado.

6.4.3.1 A percepción das regras institucionais das políticas sociais previas á VII lexislatura.

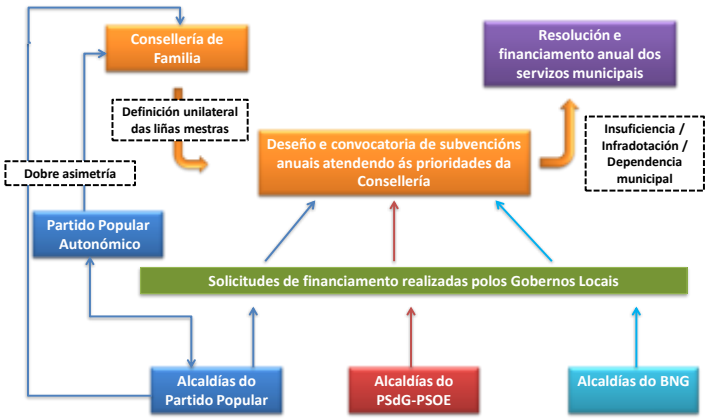
De xeito paralelo á aplicación do marco conceptual á análise da evolución das regras institucionais propias das políticas sociais, é preciso facer referencia á percepción que os diferentes actores integrantes do *policy network* teñen con respecto ás regras vixentes con carácter previo á VII lexislatura.

Así, dentro do marco de distribución competencial entre os Concellos e a Comunidade Autónoma marcado pola Constitución Española de 1978 e o Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981, e pola Lei de Bases de Réxime Local de 1985; a Comunidade Autónoma de Galicia desenvolve a Lei de Administración Local de Galicia 5/1997, e a Lei de Servizos Sociais 4/1993 como herdeira da 3/1987, ademais doutra normativa de carácter sectorial como pode ser a 3/1997 da familia ou a 7/2004 de igualdade entre homes e mulleres.

Este marco lexislativo é no que se asentan as relacións establecidas entre os Entes Locais e a Xunta de Galicia para dar resposta á creación de servizos de benestar nunha competencia multinivel. Neste sentido, xa dende a 3/1987 de servizos sociais, o principal instrumento de colaboración inter-institucional no relativo ó financiamento dos servizos locais é a convocatoria anual de subvencións por parte da Consellería.. Este esquema aséntase ó longo do tempo e vese recollido pola 4/1993 así como pola 7/2004, de tal xeito que se constitúe como o aspecto clave para que os concellos procedan a incrementar a súa oferta, así como para afrontar anualmente os custos derivados dos propios servizos que non sexan cubertos coas achegas dos usuarios ou cos recursos propios.

O co-financiamento dos servizos locais a través das convocatorias anuais de subvencións autonómicas, ademais de provocar unha dependencia de carácter circular (Medir Tejado, 2015:181), é percibido como asimétrico e de uso potencialmente clientelar tanto polos diferentes actores locais como por especialistas como Álvarez Corbacho (2015), sendo posible visualizalo atendendo á seguinte imaxe.

Imaxe 28: Percepción dos actores sobre o financiamento dos servizos de benestar locais baseado nas convocatorias de subvencións. Período previo á VII lexislatura.



Fonte: Elaboración propia.

A imaxe exposta constrúese en base ás percepcións de diferentes actores entrevistados ó longo da investigación representantes de tódolos actores políticos e institucionais, polo que se pode afirmar que os conceptos asimetría e clientelismo son elementos que conforman a concepción subxacente sostida polo mapa de actores con respecto ó co-financiamento dos servizos locais en base ó deseño autonómico das convocatorias de subvencións.

Neste sentido, o sistema de co-financiamento dos servizos locais amosa uns riscos tanto no seu deseño institucional como no seu rendemento que determinan a configuración dunha coalición de actores que ten na súa axenda a necesidade da súa evolución:

- **Asimetría (I).** Dentro da distribución competencial determinada polo marco normativo analizado, a Xunta de Galicia presta apoio financeiro ós Entes locais para o sostemento dos servizos locais atendendo á súa propia planificación (Art. 56.1 da 4/1993 de servizos sociais de Galicia), de tal xeito que establece os criterios os que estarán vixentes á hora do (I) deseño das convocatorias anuais de subvencións; da (II) determinación do volume de recursos orzamentados a disposición destas convocatorias; e (III) da decisión sobre a concesión do financiamento e da súa distribución.
  Así, os entes prestadores de servizos (os Concellos) non teñen capacidade de incidencia real no deseño da principal ferramenta para o co-financiamento dos seus servizos, de tal xeito que é a Xunta a que determina as súas prioridades recibindo os Concellos, segundo diferentes actores, un teito máximo do 20% do custo real da xestión anual do servizo.
  Esta unilateralidade no proceso de deseño das convocatorias e dos criterios que as rexen, así como a importancia que teñen as achegas para uns orzamentos municipais percibidos como *raquíticos* dende a FEGAMP, abre a porta a todo un proceso *opaco* de contactos entre os responsables locais e os responsables autonómicos co obxectivo de acadar un incremento na achega autonómica para cada Concello que é narrado como que *"o conselleiro se quere dáche e se quere non che dá"*[642] ou que *"o alcalde ía e pedía, e uns recibían e outros non"*[643]. Así, o sistema de co-financiamento deséñase atendendo a un esquema no que *"o que gasta non ten asegurada a financiación e o que planifica non participa no gasto"*[644]. É dicir, os actores perciben o modelo como unha relación asimétrica entre a Xunta de Galicia e os Concellos.

- **Asimetría (II).** Outra parte salientable da asimetría do modelo é a relacionada co acceso dos cargos locais ós responsables autonómicos e, polo tanto, a maior ou menor capacidade de incidencia dos actores locais no deseño e resolución das convocatorias por parte da administración autonómica.
  Neste sentido, a percepción que os diferentes actores locais sosteñen sobre o modelo é a relacionada coa existencia de diferentes capacidades de acceso e incidencia dos actores institucionais locais en función da coincidencia entre o partido político ó que pertencen os representantes locais e os responsables autonómicos. Esta segunda acepción da asimetría relacionada co acceso e a incidencia, leva á presenza dunha percepción xeneralizada nos actores locais sobre a existencia de prácticas *clientelares* no deseño e resolución das convocatorias de subvencións, poñendo así en dúbida a institucionalidade do modelo.

[642] Declaracións de Xosé Crespo, Alcalde de Lalín 1990 – 2015 e Presidente da FEGAMP 2003 – 2007.
[643] Declaracións de Antón Losada, Secretario Xeral de Relacións Institucionais da Xunta de Galicia 2005 – 2007.
[644] Declaracións de Antón Losada, Secretario Xeral de Relacións Institucionais da Xunta de Galicia 2005 – 2007.

Con todo, neste segunda acepción da asimetría que leva directamente ó *clientelismo* como percepción relacionada co modelo de subvencións, é preciso incidir na diferenza entre a *percepción* que numerosos actores teñen sobre o funcionamento do modelo e a *realidade* do mesmo, xa que unha das persoas entrevistadas con maiores responsabilidades na política social na VII lexislatura afirma taxativamente que:

> Cando eu cheguei revisamos as subvencións e os criterios eran en base a unidades e todas absolutamente obxectivas. Eu recordo un traballo que fixen co sub-director e esas subvencións para as escolas infantís tal cal saían no DOGA con unidades e ratios que tiveran de alumnado, pois así se daban os cartos e non quedaba ningunha sen subvención. Todas tiñan subvención"[645].

É dicir, o modelo é asimétrico, pero o clientelismo na resolución das solicitudes é posto en dúbida.

- **Insuficiente**. Xa relacionado co rendemento institucional do modelo de subvencións, este é considerado como insuficiente non unicamente polos actores (sobre todo os actores políticos e institucionais locais), senón tamén pola propia normativa sectorial que recoñece que é preciso incrementar a oferta de servizos a través do deseño de plans no que Concellos e Xunta se coordinen (Art. 12.e da 3/1997, ou Art. 21 da 7/2004). Neste sentido, nos últimos intres da VI lexislatura recoñécese que se debe facer fincapé no incremento da oferta, o que supón o recoñecemento implícito que a intensidade da colaboración non dá como resultado unha creación de oferta acorde ás necesidades.
  A insuficiencia do modelo supón que sexan os concellos os que asuman orzamentariamente a maior parte do gasto, sendo este aspecto e as limitadas facendas locais as que determinan que a sustentabilidade dos servizos locais estivera en parte dos casos vencellada á presenza de equipos técnicos insuficientes e *"salarios mínimos dos traballadores a través de empresas interpostas"*[646].
  É dicir, o modelo de subvencións non só non xera un incremento substancial nunha oferta de servizos cualificada como infradotada senón que, complementariamente coas limitadas posibilidades das facendas locais, xera uns servizos cuxa calidade depende directamente da vocación e proactividade duns profesionais que non contan con recursos auxiliares e que, no caso da externalización de servizos, contan cunhas condicións laborais non homologables coas do sector público.

- **Dependente.** O modelo de subvencións xera o xa mencionado *círculo da dependencia* que, segundo Medir Tejado (2015) provoca que unhas insuficientes facendas locais dependan da convocatorias tanto para a construción dos equipamentos, como para a súa xestión anual, provocando unha elevada dependencia municipal das liñas deseñadas pola Comunidade Autónoma atendendo ós seus propios criterios, e sendo os gobernos locais os responsables de render contas perante a súa poboación das problemáticas que xurdan nos servizos, ou da súa calidade.
  Esta situación de dependencia anual imposibilita unha planificación dos servizos a medio prazo xa que *"o nivel de financiamento de cada concello dependía da habilidade, das*

[645] Declaracións realizadas por Carme Adán, Secretaria Xeral de Igualdade no período 2005 – 2009.
[646] Declaracións realizadas por Carme Adán, Secretaria Xeral de Igualdade no período 2005 – 2009.

condicións, dos contactos… que tivera o alcalde"[647], polo que as posibilidades dos equipos técnicos para prestar servizos de calidade se ven limitadas á xestión do día a día.

Deste xeito, non é o marco normativo básico que rexe as políticas sociais o que xera as discrepancias entre os actores, senón a aplicación dun modelo de colaboración inter-institucional centrado nas convocatorias de subvencións. Así, a aplicación de normas informais implícitas ó modelo na liña da *lóxica do apropiado* e a percepción sobre estas normas informais, e o propio rendemento final do modelo, son os que determinan a decisión no ano 2005 – 2006 do seu troco como resultado da *policy window* que supón a apertura da VII lexislatura.

6.4.3.2 As regras institucionais das políticas sociais da VII lexislatura.

Coa base na percepción que a maior parte dos actores das políticas sociais comparten con respecto ás regras institucionais analizadas, así como co paraugas que supón a sinatura do Pacto Local entre FEGAMP e Presidencia da Xunta no que se atopa contemplada a revisión das políticas sociais en clave multinivel, a Vicepresidencia da Xunta lidera o deseño e creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como ente que o sistema de colaboración previo entre Xunta e Concellos.

Así, sen proceder ó longo dos anos 2005 – 2007 á revisión do marco normativo fundamental de carácter sectorial ou relativo á distribución competencial, créase no ano 2006 o Consorcio e inicia as súas actividades como decisión non incremental que modifica substancialmente as regras institucionais das políticas sociais, variando a *lóxica do apropiado* e as *rutinas* sobre a que interactuaban os actores, e provocando reaccións.

Imaxe 29: Regras institucionais da VII lexislatura.

Fonte: Elaboración propia.

Tal e como se pode observar, a relación entre Concellos e Xunta de Galicia artéllase a través da sinatura do convenio de adhesión por parte dos municipios ó Consorcio, determinando este convenio as necesidades dos servizos locais e as condicións para proceder

[647] Declaracións de Antón Losada, Secretario Xeral de Relacións Institucionais 2005 – 2007.

a consorcialos e, polo tanto, a prestalos efectivamente por parte dos equipos do propio Consorcio co apoio dos seus departamentos técnicos centrais.

O troco de modelo comporta que as normas informais implícitas propias das regras vixentes no modelo anual de subvencións deixen de ter vixencia, reconfigurando a centralidade dos actores, a *lóxica do apropiado* e as *rutinas* imperantes e, sobre todo, matizando unha asimetría entre Xunta e Concellos da que dependía a posibilidade de establecer planificacións a medio prazo sobre a oferta de servizos. Neste sentido, pásase dun modelo de carácter incremental a outro de carácter planificado no que, sobre todo, os *street level "ven no Consorcio unha solución ou unha mellora, con claridade e estabilidade para planificar o traballo"*[648] e no que os Concellos contan coa garantía de que os servizos consorciados se van prestar sen acudir ás convocatorias de subvencións anuais.

O novo modelo responde ós seguintes riscos xerais:

- **Estabilidade.** A creación do Consorcio e a adhesión dos Concellos dá como resultado un horizonte estable para os servizos consorciados ó contar coa garantía das achegas do orzamento da Xunta de Galicia ó ente para afrontar os gastos cotiás dos devanditos servizos. É dicir, desaparece o vencello entre concesión de subvención e pervivencia do servizo e, polo tanto, desaparece a posibilidade da minoración ou desaparición dun servizo local por causa da modificación dos criterios de concesión da subvención anual, ou pola redución unilateral da partida destinada á convocatoria por parte da Xunta.
  A estabilidade do financiamento é o aspecto que determina a estabilidade global dos servizos como un dos principais elementos diferenciais do modelo consorcial, sendo unha das reclamacións máis salientables dos actores institucionais e políticos locais con respecto ó anterior modelo. Así, a demanda do liderado da Xunta de Galicia nas políticas sociais tradúcese no liderado e no compromiso orzamentario dá resposta ó incremento da oferta e ás necesidades de financiamento dos servizos xa vixentes.

- **Redución da asimetría.** A pesar de que o modelo consorcial contempla o liderado orzamentario da Xunta de Galicia e o liderado político do mesmo froito da maioría prevista para a propia Xunta na Asemblea do ente, a asimetría observada entre Xunta e Concellos no modelo das subvencións vese reducido ó garantir a estabilidade dos servizos e, polo tanto, ó non depender estes das variacións nas liñas das políticas autonómicas.
  Noutro sentido, aínda que xa foi comentado a diferenza existente no anterior modelo entre a percepción da presenza de prácticas clientelares e a presenza real das mesmas, no modelo consorcial estas prácticas elimínanse ó non depender a asignación orzamentaria para o sustento dos gastos dos servizos das resolucións das convocatorias de subvencións, de tal xeito que *"De repente os concellos viron que non tiñan que ir tódolos anos a mendigar polos despachos dos conselleiros para que me dean seis mil euros de merda para manter abertas* (o interlocutor estase a referir a centros de atención ás persoas maiores) *en condicións miserables"*[649]. O modelo consorcial institucionaliza unhas novas relacións entre Xunta e Concellos limando a percepción da asimetría e o clientelismo.

[648] Declaracións de Antón Losada, Secretario Xeral de Relacións Institucionais 2005 – 2007.
[649] Declaracións de Antón Losada, Secretario Xeral de Relacións Institucionais 2005 – 2007.

- **Planificación.** Unha das consecuencias máis salientables da estabilidade do modelo consorcial é a posibilidade de establecer procesos de planificación para dotar ó territorio de servizos de benestar xa que a prestación destes servizos por parte dos Concellos non queda supeditada ás convocatorias anuais de subvencións, senón que vén garantida pola propia existencia do Consorcio. A estabilidade derivada da institucionalización das relacións entre Xunta e Concellos por medio do Consorcio, garante as posibilidades de levar adiante procesos de planificación estratéxica a nivel galego (caso do PIAF, do PIO ou do Mapa Galego de Equipamentos de Servizos Sociais, por exemplo) ou que a nivel local os técnicos municipais *"ven no Consorcio un escenario claro para traballar, e non unha aventura para ver con canto diñeiro conto para contratar a cantas persoas"*[650].
  Ademais, outro dos elementos a ter en conta na planificación dos servizos é o relativo á amplitude e abano dos propios servizos. Así, só dende un modelo estable que garanta as posibilidades de establecer planificacións sobre a implantación de novos servizos, poden xurdir iniciativas como o *Xantar na Casa*, programa de elevado impacto en concellos rurais con poboación dependente avellentada.

- **Redución do custo para os concellos.** En diferentes entrevistas foi analizada a comparación da estrutura de financiamento dunha Escola Infantil previa e posterior ó modelo consorcial, servindo como exemplo o caso seguinte*:*

  > Eu calculo que a escola tendo en conta a subvención de 10 mil no último ano, con 24 mil euros de taxas anuais, ata 150 mil de custo, o resto é déficit. No Consorcio pagas 36 mil euros e xa está. Podía ter unha escola con 60 alumnos e prestar mellor servizo con máis persoal, e aínda así me custaría moito menos do que teño que poñer agora.[651].

  Este esquema supón que un Concello como o de O Barco pasa de afrontar gastos de funcionamento da súa Escola Infantil municipal achegados ós 130.000€/anuais, a afrontar 36.000€ co modelo consorcial.

  Neste sentido, ademais da propia redución do custo a asumir polo Concello, é preciso indicar que un dos elementos a ter en conta é o relacionado coa liquidez da tesouraría municipal, xa que o principal dos gastos da Escola é o relacionado co Capítulo I de persoal, sendo este asumido dende o Consorcio para, con posterioridade, proceder á liquidación anual das cantidades previstas no Convenio e, na actualidade, na Lei 2/2017.

  Finalmente, tamén é preciso ter en conta que a totalidade das reducións na recadación das taxas derivadas da aplicación de diferentes incentivos relacionados coa renda dispoñible das familias serán asumidos polo Consorcio. Este feito representa unha substancial diferenza con respecto ó modelo previo no que son os Concellos os que asumen esta redución xa prevista nas convocatorias de subvencións anuais da Xunta de Galicia que determinan a estrutura das taxas, de tal xeito que no modelo consorcial a minoración do 1/3 dos ingresos dunha Escola derivados das taxas non comporta o incremento do 1/3 da achega municipal, senón que este é asumido polo Consorcio ata completar o custo final.
  Así, a modificación das regras institucionais que representa a entrada en vigor do Consorcio nas políticas sociais comporta o traslado dende os Concellos á Xunta de Galicia

[650] Declaracións de Antón Losada, Secretario Xeral de Relacións Institucionais 2005 – 2007.
[651] Declaracións de Alfredo García, Alcalde de O Barco e Presidente da FEGAMP 2015 – Actualidade.

da maior parte do custo da xestión dos equipamentos e dos seus custos de financiamento, co que isto supón en termos de incremento real da capacidade orzamentaria municipal.

- **O modelo galego de benestar.** A presenza do Consorcio supón un paso adiante para a creación do modelo galego de benestar recoñecido na Lei de Servizos Sociais 13/2008 e, no caso dos servizos de carácter local, o traslado dende os Concellos cara ó propio Consorcio da responsabilidade á hora da definición substantiva das metodoloxías de intervención de cada un dos servizos consorciados. Así, os equipos técnicos centrais do Consorcio, en colaboración cos técnicos dos equipos territoriais e coas achegas dos técnicos municipais e dos beneficiarios trasladadas nos espazos de participación, serán os encargados de deseñar metodoloxías homoxéneas para implementar nos servizos, creando un modelo non fragmentado e adaptado ás circunstancias de cada territorio.
  Este elemento é salientable xa que se asenta sobre un incremento dos cadros de persoal dos servizos consorciados, así como sobre a introdución de ferramentas como os plans de formación dos profesionais que serían de moi difícil implantación no caso dos servizos municipais, sobre todo dos de aqueles pertencentes a Concellos de menor tamaño. Neste sentido, o termo rede achega unha maior riqueza e capacidades ós servizos territoriais, ó dotalos de ferramentas que os fan evolucionar e incrementar a calidade da prestación final, confirmando así a percepción que se ten dende a FEGAMP que afirma que:

> Unha escola do Consorcio ten moito máis potencial ca unha municipal, sobre todo nos núcleos pequenos. As escolas do consorcio teñen unhas ratios de alumnos e profesores regulados e prestan un mellor servizo[652].

O modelo de regras institucionais da VII lexislatura supón un reto para os actores á hora de evolucionar dende un modelo previo percibido como centrado nas relacións de carácter informal que xera unha lóxica do apropiado identificada como clientelar e de baixo rendemento, cara outro modelo de carácter institucional que formula unha lóxica da relación entre os actores de carácter estable e que permite obter un rendemento institucional básico para dar resposta ás necesidades sociais.

Con todo, o troco de modelo non se produce de xeito aséptico e comporta trocos de cara ós actores, de tal xeito que os seus posicionamentos se ven afectados e, polo tanto, ábrese a posibilidade á xeración de tensións e resistencias tal e como está a ser verificado ó longo da investigación. Neste sentido, as regras institucionais das políticas sociais previas á VII lexislatura contan con actores que as apoian tanto dende a lóxica do *path dependence* como dende a óptica do seu uso en apoio da súa propia posición no mapa de actores, apoio este que xera a confrontación co resto dos actores ata a xeración dun novo acordo institucional.

[652] Declaracións realizadas por Alfredo García, Alcalde de O Barco e Presidente da FEGAMP 2015 – Actualidade.

6.4.3.3 Comentarios á evolución das regras institucionais das políticas sociais dende o neo-institucionalismo. Consideracións finais.

Tal e como se indica, a decisión non incremental tomada por Vicepresidencia na VII lexislatura da creación do Consorcio como ente que artellara as políticas sociais en clave multinivel, comporta un troco fundamental nas regras institucionais polas que se rexían as políticas sociais ata o intre.

Este troco nas regras institucionais vén determinado pola existencia dunha inadecuación entre o rendemento institucional do modelo previo de relacións inter-institucionais baseado nas convocatorias anuais de subvencións, e a capacidade municipal para responder ás demandas sociais que, en termos de educación infantil 0-3 e de centros de proximidade para a atención ás persoas maiores, reclamaba unha expansión da oferta pública. Neste sentido, a este limitado rendemento do modelo, engádeselle a percepción por parte de diferentes actores políticos e institucionais relacionado coa elevada asimetría do mesmo, así como co seu vencello con prácticas de clientelismo, polo que entre os actores se estende a necesidade de afrontar un troco de modelo de relacións entre Comunidade Autónoma e Entes locais que dea resposta ás necesidades sociais e no que a Xunta de Galicia asuma o liderado perante unha situación das facendas locais caracterizada polo limitado dos seus recursos.

O troco nas regras institucionais acontecido na VII lexislatura non supón unha modificación na lexislación de primeiro orde pola que se rexen as mesmas, senón que a creación dun ente de colaboración como posibilidade presente na devandita lexislación é o instrumento que posibilita un salto cualitativo nas normas informais implícitas presentes no anterior modelo. Deste xeito, a través da sinatura da creación e adhesión dun Concello ó Consorcio, o Ente local pode contar coa estabilidade dos seus servizos garantida por parte da Xunta de Galicia sen ter a necesidade anual de acudir a sistemas asimétricos de acceso ó ente financiador tal e como viña sendo costume no modelo das subvencións, que creou a súa propia *lóxica do apropiado* e, polo tanto, a súa estrutura de centralidades dentro da rede de actores das políticas sociais.

A decisión da creación do Consorcio como ente que representa as novas regras institucionais, non só racha co modelo precedente, senón que modifica substancialmente os referentes previos, variando a *lóxica do apropiado*, as *rutinas* e incluso os *valores* dos actores, e variando a mencionada centralidade o que provoca, tal e como se analizou, a toma de posicións dos mesmos e a mobilización de recursos en apoio de cadanseu posicionamento.

Neste sentido, a *policy window* aberta na VII lexislatura é aproveitada para modificar "*las relaciones de poder que se inscriben en las reglas institucionales vigentes"* (Subirats e outros 2008:103), sendo este o elemento que determina o rol de *opositor* do Partido Popular autonómico como actor central do sistema galego de partidos dende unha óptica non relacionada co rendemento institucional do novo modelo, senón atendendo a unha nova realidade na que o seu rol previo nestas políticas queda suprimido e no que se interpreta que este feito pode ter un impacto sobre o sistema galego de partidos contrario ós seus intereses.

A aplicación deste enfoque sobre a análise das novas regras institucionais leva á asunción da *reasonable rationality* (Nogaard, 1996 citado en Subirats e outros, 2008:100) como xeito

de actuación dos actores, e especialmente do Partido Popular autonómico en reacción ó Consorcio, de tal xeito que este aposta na VII lexislatura por un modelo de políticas sociais incremental con respecto ó sistema previo, centrado no *path dependence* e no que a *lóxica do apropiado* e as *rutinas* van na liña do modelo da VI lexislatura, de tal xeito que a estabilidade do mantemento do *status quo* dos actores é o seu principal efecto.

En contraposición, a Vicepresidencia como *promotor* e líder dunha *advocacy coalition* integrada por diferentes actores procede ó deseño dunhas novas regras non compatibles coas anteriores[653] dende unha óptica non incremental, onde se produce o *path departure* con respecto ó modelo previo, e no que se modifican as *lóxicas do apropiado* e as *rutinas* para a actuación dos actores na liña da ruptura do *status quo* destes e, como consecuencia, se acade unha variación do rendemento institucional de xeito paralelo á procura do troco da centralidade dos actores tanto na política area social como no sistema galego de partidos.

Así, os actores políticos autonómicos entran en confrontación na VII lexislatura e seguintes con respecto a unhas novas regras institucionais que marcaban unha transformación con respecto ás previas e que, ademais dos factores xa comentados, determinaban un novo xeito de artellar a participación municipal dentro das políticas sociais ó abrir espazos de participación nos que a proactividade dos Entes locais influiría na prestación dos servizos ós beneficiarios.

Baixo un *policy style* marcado pola confrontación, amósanse as tensións provocadas no proceso de transformación dunhas regras institucionais previas percibidas como asimétricas e de escaso rendemento por parte de numerosos actores, cara outras novas inauguradas por un acordo institucional básico entre unha *advocacy coalition* que non foi quen de mobilizar suficientes recursos ata o ano 2015 como para garantir a estabilidade do novo modelo a pesar da súa percepción positiva e do seu elevado rendemento comparativo.

Neste sentido, as *viraxes* con respecto ás regras institucionais veñen determinadas pola variación das capacidades de mobilización de recursos por parte dos diferentes actores, así como pola evolución nos roles mantidos, de tal xeito que é a consideración por parte do Partido Popular autonómico de que as regras institucionais da VII lexislatura deixan de ter capacidade de incidir na centralidade dos actores políticos autonómicos a que determina que se pase dun *policy style* baseado na confrontación a outro baseado no consenso a partir do ano 2015 e, polo tanto, que rematen as tensións entre o cambio e as resistencias ó mesmo propias dos procesos de evolución das regras institucionais.

Deste xeito, seguindo a liña sostida no presente apartado, as resistencias ó cambio das regras institucionais deixan de producirse, por parte principalmente do Partido Popular autonómico, ó asumir no ano 2015 que as novas regras institucionais apoiadas por unha *advocacy coalition* cunha capacidade importante de mobilización de recursos, deixan de ter capacidade de incidencia no sistema galego de partidos. Este feito supón que as novas *lóxicas do apropiado* e as *rutinas* creadas por estas novas regras non poñen en perigo centralidade do PP autonómico pasando, polo tanto, a rebaixar as tensións e a actuar a partir deste ano 2015

[653] Con respecto á incompatibilidade dos dous modelos, é preciso lembrar as declaracións de Antón Losada, Secretario Xeral de Relacións Institucionais 2005-2007, que afirma que *"Nos queríamos acabar coas subvencións, queríamos crear un sistema que pensara en clave de país e que o planificara en clave de país. Non unha lotería de subvencións anuais. A subvención xera unha dinámica perversa que é que para a subvención tes que ter un proxecto, e o proxecto créase porque buscas unha subvención"*

na liña do (I) fomento da súa estabilidade; (II) da consolidación do novo acordo institucional entendido como "*las reglas formales e informales a las que los actores públicos y privados recurren concretamente para hacer valer sus intereses, para manejar las modalidades de sus interacciónes y, finalmente, para garantizar la eficacia de la política pública"* (Subirats e outros, 2008:111); e (III) da confirmación do troco de paradigma definitivo das políticas sociais galegas con respecto ó modelo previo xa que *"…el tema de las subvenciones está superado en este aspecto, ya se superó hace tiempo y con esta nueva estructura y estas nuevas normas de funcionamiento está superado con creces"*[654].

Dentro da aplicación das dimensións da análise das regras institucionais presentes no modelo seguido na investigación, é preciso facer fincapé nos seguintes elementos:

- **Regras formais *vs* regras informais.** A diferenza do acontecido co modelo de regras institucionais previo á VII lexislatura no que a presenza de regras informais é asumida como un dos seus elementos básicos causante da percepción de clientelismo e do baixo rendemento institucional da política, o modelo da VII lexislatura institucionaliza a relación entre Xunta de Galicia e Entes locais baixo os espazos de participación do Consorcio. Esta institucionalización comporta un escenario de estabilidade nas devanditas relacións e nos compromisos ós que se chegue e, polo tanto, abre a posibilidade a unha maior planificación dos servizos e a un maior rendemento institucional a curto prazo, tamén determinado polo liderado orzamentario da Xunta de Galicia.
  Con todo, tal e como se vén comentando, a presenza de regras informais no modelo da VI lexislatura supón unha determinada *lóxica do apropiado* e unhas *rutinas* que marcan un *status quo* dos actores que é percibido como directamente vencellado coa adscrición partidaria en termos multinivel, polo que a modificación destas regras institucionais provoca reaccións entre os actores afectados por esta nova configuración do mapa de actores xerando tensións e resistencias ata acadar un novo acordo institucional.
  Noutro sentido, e xa analizando o deseño dos diferentes servizos realizado dende o Consorcio como é o caso, por exemplo, das Escolas Infantís, tamén se debe indicar que no período 2006 – 2009 o Regulamento Interno da Rede de Galescolas fai unha aposta en termos de valores por unha nova interpretación da inclusión do fomento do galego nos centros de ensino infantil que, aínda que non supón unha modificación das regras formais nas que se asenta (máis ben se trata de facelas efectivas), provoca unha salientable diferenza con respecto ós valores e rutinas subxacentes da época previa. Este factor contribúe á percepción da fonda modificación do modelo previo (dende unha óptica substantiva), de tal xeito que reitera a importante variación da *lóxica do apropiado* que supón o troco de modelo e que, neste caso, non é compartida por actores relevantes da política e, polo tanto, xera novas tensións.

- **Institucións estables vs institucións dinámicas.** O Consorcio créase a raíz da constatación por parte de diferentes actores da obsolescencia do anterior modelo de relacións inter-institucionais vixente dende os inicios da actividade da administración autonómica. Esta estabilidade das regras institucionais previas á VII lexislatura foi un dos elementos que as caracterizaban, se ben é preciso indicar que na normativa básica que rexe tanto as políticas sociais como a distribución competencial en Galicia non se recolle que este modelo de relación baseado na convocatoria de subvencións sexa o único nin o

[654] Declaracións de Marta Rodríguez Arias, voceira de políticas sociais do PP e Vicepresidenta do Parlamento.

predeterminado. É dicir, a estrutura da *policy network* das políticas sociais provoca que este modelo de relación sexa o utilizado ó longo de máis de 20 anos, o cal xera as súas propias *lóxicas do apropiado* e *rutinas*.

Con todo, a variación das necesidades sociais entre os anos 80 e primeiros do século XXI provoca que as regras institucionais previas non sexan quen de responder en termos de rendemento ás demandas que diferentes grupos sociais presentan ós Concellos, emerxendo entre os actores a crítica do sistema e a demanda de modificación ó xurdir a *policy window* que o permite no ano 2005 co troco de Goberno na Xunta de Galicia.

Neste sentido, se ben o modelo de regras institucionais vixentes na VI lexislatura e previas se atopaba fondamente arraigado e, polo tanto, era estable, a súa baixa formalización na lexislación básica e a presenza nesta lexislación da posibilidade de outras modalidades de regras institucionais, provoca a posibilidade da súa evolución, aspecto este no que incide a presenza dunha *advocacy coalition* cunha salientable capacidade de mobilización de recursos no ano 2006 proclive a esta evolución.

De tódolos xeitos, as novas regras institucionais creadas na VII lexislatura aínda que non se asentan sobre unha modificación substancial da normativa básica sectorial, teñen un carácter máis formal ó se atoparen institucionalizadas no Consorcio. Este é un dos feitos que provocará resistencias e tensións con posterioridade ó ano 2009 coa decisión da modificación das mesmas por parte da Consellería de Traballo e Benestar, e que serán determinantes no período 2009 – 2015 ata chegar ó novo acordo institucional acadado pola Consellería de Política Social e a FEGAMP.

Finalmente, tamén é preciso facer referencia a que o modelo de política social presente dende o ano 2006 comporta que as rutinas dos actores institucionais (locais e autonómicos) varíen substancialmente con respecto ó anterior modelo, de tal xeito que as administracións (Xunta de Galicia e Concellos) se deben adaptar ó seu novo rol. Así, a entrada en xogo do Consorcio supón que a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar da Xunta vexa modificadas as súas funcións internas no relativo ás relacións cos municipios xa que, ademais de seguir xestionando as liñas de financiamento correspondentes, agora debe actuar a xeito de *principal* para co Consorcio, entendido este como *axente* da Vicepresidencia con tódolos matices xa comentados. Isto supón que a Vicepresidencia debe variar as súas rutinas de traballo para adaptalas a un novo escenario marcado pola énfase no eido relacional, ademais das tarefas propias de planificación e control das actuacións implementadas polo Consorcio.

Esta variación das rutinas propias das institucións no modelo previo ó ano 2005 afecta tamén ós Concellos que, aínda que poden manter as súas funcións relacionadas coa captación de fondos procedentes de liñas de financiamento, o seu novo campo de xogo para estas políticas será o da (I) Asemblea do Consorcio, (II) a relación cos equipos técnicos do novo ente a nivel central, e (III) participación activa nos espazos de xestión dos centros localizados no Concello.

A variación das funcións máis salientables das administracións presentes na política comporta un grao importante de dinamismo interno que crea tensións con respecto ás prácticas levadas a cabo ata o intre, xa que se produce unha variación tanto destas funcións como das ferramentas precisas para acometer as novas ó se tratar dun entorno de carácter relacional onde as competencias dos profesionais propios da Vicepresidencia e dos Entes locais deben superar ás propias das tarefas burocráticas presentes ata o intre.

- **Comportamentos estratéxicos vs comportamentos ditados por normas sociais.** Seguindo a March e Olsen (1997) a *lóxica do apropiado* é un dos factores clave para a estabilidade das institucións e, polo tanto, das regras institucionais. A aterraxe deste argumento ó caso das regras institucionais previas á VII lexislatura comporta que os diferentes actores (sobre todo os actores institucionais locais) actúan seguindo as regras informais do modelo vixente[655] na procura dos seus obxectivos sendo congruentes co seu rol no entramado das normas e tradicións propio das relacións inter-institucionais das políticas sociais. É dicir, o comportamento dos actores institucionais locais aséntase ata a VII lexislatura no cumprimento das normas sociais, factor este que "*tiende a reforzar las reglas institucionales en vigor"* segundo indican Subirats e outros (2008:101) citando a Lowndes (1996).

  Esta liña racha na VII lexislatura, polo que os actores institucionais locais evolucionan cara un comportamento estratéxico na procura dun novo sistema de maior rendemento e, polo tanto, ratificando Subirats e outros (2008:101) a Lowndes (1996) ó afirmar que "*algunas acciones estratégicas son decisivas para generar un cambio institucional"*, plasmadas estas accións na sinatura do Pacto Local entre FEGAMP e Presidencia, na sinatura do Acordo Marco para a xestión dos servizos sociais entre FEGAMP e a Vicepresidencia, ou na sinatura dos diferentes convenios de adhesión ó Consorcio por parte dos Concellos. Estas accións estratéxicas supoñen o troco das regras institucionais e fan real un novo modelo de relación multinivel que xera uns novos *comportamentos, lóxicas do apropiado e rutinas* dos actores.

  Neste sentido, ó longo da análise da política é posible observar como se complementan por parte dos actores ámbolos dous tipos de comportamento xa que, se ben no modelo previo o comportamento dos actores institucionais locais responde á lóxica das normas sociais, este varía na liña comentada ó longo da VII lexislatura cara un comportamento estratéxico. Con todo, xa dentro das novas regras institucionais, o comportamento volve evolucionar (sobre todo en termos de opinión pública) cara un comportamento ditado polas normas sociais máis intenso canto máis se achega o período electoral do 2009 na liña da procura de cohesión coas posicións sostidas polos actores políticos autonómicos máis opostos ó ente e á política pública, se ben esta viraxe non supón a retirada formal do Consorcio. É dicir, as posicións públicas dos actores institucionais locais varían ó longo da VII lexislatura en función da mobilización dos recursos dos restantes actores, sendo esta evolución un exemplo das tensións entre os comportamentos estratéxicos e aqueles comportamentos ditados polas normas sociais dos grupos de referencia.

Finalmente, a xeito de resumo, é preciso afirmar que o cambio nas regras institucionais das políticas sociais na VII lexislatura non se produce a raíz da contradición existente no modelo previo entre as normas formais e as normas informais, xa que as normas informais, a *lóxica do apropiado* e as *rutinas* funcionan a xeito de corrente subxacente sobre a que se asenta unha normativa de primeiro nivel sobre a que os actores manteñen certo consenso básico, sendo un esquema estable de actuación ó longo de máis de 20 anos.

O cambio vén provocado pola percepción que manteñen boa parte dos actores sobre a incompatibilidade entre as regras institucionais do modelo previo, sobre todo as normas informais, e a existencia dun rendemento institucional que dea solución ás demandas de

[655] Lémbrese a percepción de asimetría e clientelismo deste modelo.

servizos por parte da poboación; demandas estas que non poden ser asumidas cuase-integramente por unhas facendas locais que contan cunha salientable limitación de recursos.

Así, no intre no que as demandas de servizos relacionados coa educación infantil 0-3 ou coa atención ás persoas maiores en centros de proximidade se integran e elevan na axenda dos actores políticos e institucionais de carácter local, o modelo baseado nas subvencións deixa de ser eficaz xa que os Concellos non teñen recursos para liderar a expansión da oferta, e as convocatorias anuais non achegan os recursos para soster esta expansión. Este feito compleméntase co incremento da percepción sobre a asimetría e as prácticas de clientelismo vencelladas ás convocatorias de subvencións, conxunto de factores que provocan que a VII lexislatura se configure como unha *policy window* axeitada para o troco non incremental das regras institucionais e a reconfiguración das políticas sociais en termos multinivel.

Estas novas regras institucionais provocan unha recomposición do mapa de actores e, polo tanto, a reacción daqueles que ven a súa posición comprometida tanto no relativo á política social como no relativo ó sistema galego de partidos. Este feito inicia a resistencia e xera tensións de cara a estabilidade das novas regras ata o ano 2015 no que se acada un acordo institucional definitivo ó sumar a *advocacy coalition* recursos que provocan a variación do posicionamento do Partido Popular autonómico, dando así inicio á nova etapa de estabilidade das regras institucionais.

6.4.4 A Etapa 1 – Inclusión na Axenda. Produto 1: A definición do problema público.

Tal e como se define no apartado correspondente ó marco metodolóxico, a construción dun problema público é un proceso de carácter social que evoluciona ó longo das diferentes etapas das políticas públicas, de tal xeito que *"La definición del problema es un proceso de construcción de imaginarios, en el que el tema fundamental es la atribución de la causalidad, repulsa y responsabilidad"*, segundo indican Subirats e outros (2008:138) citando a Stone (1989). Ademais, esta definición é propia de cada actor integrante da *policy network* que conta coa súa propia *historia causal* na que se integran a causalidade e responsabilidade do devandito problema, poñendo os alicerces para o deseño da política pública que leve á solución do mesmo.

O conxunto de fontes analizadas permite achegarse a todo o proceso de definición do problema público como parte básica da Etapa 1 – inclusión na axenda do modelo de análise. Con todo, o marco lexislativo procedente de diferentes lexislaturas permite establecer elementos centrais na política como pode ser a *hipótese causal* propia da política de benestar previa á VII lexislatura e a *hipótese causal* da nova política de benestar creada no ano 2006 e, en función desta, poder achegarse ó perímetro do mesmo ou a determinados *factores de contexto* que serven de base para a delimitación do concepto do problema e, polo tanto, das oportunidades de elección e das solucións en función da estruturación do problema presente en Hisschenmöller e Hoppe (1996) mencionados en Subirats e outros (2008). Ademais, como xa foi observado, a evolución dos diferentes actores e da capacidade de mobilización dos

recursos provoca que a definición do problema evolucione ata chegar á X lexislatura, polo que o proceso é dinámico e complexo atendendo á realidade multinivel da política.

A análise do marco lexislativo galego sectorial amosa que o problema social relacionado cos servizos de benestar considérase como un problema público, non só a raíz das promulgacións das diferentes normas relacionadas cos servizos sociais nas que se fan alusións directas ós servizos relacionados coas Escolas Infantís ou a atención á terceira idade, senón especificamente dende a aprobación da Lei da familia do 1997 e da Lei de Igualdade de Oportunidades do 2004. Deste xeito, as políticas sociais, e máis en concreto a problemática dos servizos relacionados coa atención á primeira infancia e ás persoas maiores no marco da conciliación da vida familiar e laboral superan a condición de *asunto* e *issue* e acada o carácter de *agendum* segundo o esquema de Aguilar Villanueva (2000d).

A continuación estudarase a definición do problema público, así como da hipótese causal e da hipótese de intervención nos diferentes períodos analizados da política pública. Farase especial fincapé a partir da VII lexislatura na análise dos posicionamentos dos actores e da capacidade de mobilización de recursos xa mencionada, que inflúe sobre a modificación dos conceptos da política pública que fica lexislativamente establecida dende o ano 1997 e, polo tanto, integrada dentro das políticas autonómicas e locais se ben con intensidades e ópticas diferentes.

6.4.4.1 A definición do problema no período 1997 – 2005.

Tal e como foi recollido en apartados previos, as necesidades das sociedades evolucionan no último cuarto do século XX dende aquelas que son cubertas mediante os servizos básicos que os diferentes modelos de Estados do Benestar prestan de xeito centralizado (caso da educación pública ou da sanidade), cara outro tipo de necesidades de carácter máis local e fragmentado perante as que as autoridades estatais non teñen capacidade de resposta a través de deseño de servizos homoxéneos. Estas novas necesidades, ademais, emerxen nun contexto de crise fiscal do Estado, polo que a expansión dos diferentes servizos públicos se ve freada.

Así, tanto o contexto económico como a emerxencia de novas necesidades sociais provocan o fortalecemento do rol dos Gobernos Locais para facer fronte ás demandas sociais, emerxendo e consolidándose as políticas de servizos ás persoas como achega específica do eido local ó Estado do Benestar sobre todo dende os anos 90.

Dentro do abano de servizos incluídos nas políticas de servizos ás persoas, considérase como parte do núcleo central aquelas relacionadas coa igualdade de oportunidades e coa conciliación da vida familiar e laboral, sendo estas novas necesidades derivadas da incorporación da muller ó mercado laboral acontecida dende os anos 70, de tal xeito que na axenda dos Gobernos Locais emerxe a urxencia de dar resposta ó deseño de servizos públicos que permitan absorber as tarefas de carácter familiar relacionadas co ámbito reprodutivo, das que con anterioridade se viñan ocupando as mulleres, e que agora quedan desfamiliarizadas. É dentro deste esquema de actuación no que se insiren os servizos relacionados coa atención á primeira infancia ou ás persoas maiores dende unha óptica de proximidade.

No caso de España, o paralelismo entre o desenvolvemento do modelo de Estado do Benestar e o desenvolvemento do Estado Autonómico supón que sexan as Comunidades Autónomas as competentes á hora de expandir as redes dos servizos centrais do Estado do Benestar relacionados co ensino público e coa sanidade, sendo tamén competentes en materia de servizos sociais pero dende unha óptica multinivel. É dicir, os Gobernos Locais manteñen unha salientable marxe de actuación con respecto ós servizos ás persoas, e o seu desenvolvemento formará parte da axenda local do benestar.

Neste sentido, se ben a expansión dos servizos sanitarios e educativos se realiza de xeito homoxéneo a nivel autonómico e estatal, a expansión dos servizos de atención á primeira infancia ou ás persoas maiores amosa unha salientable fragmentación inter-autonómica e intra-autonómica, derivada da distribución competencial e da axenda de cada Goberno Local. Deste xeito, perante unhas crecentes demandas sociais de servizos de proximidade, os Gobernos Locais responden atendendo á súa propia axenda e á súa capacidade de mobilización de recursos, de tal xeito que é posible observar un mapa heteroxéneo da implantación de servizos como consecuencia (I) dos diferentes modelos de colaboración multinivel presentes nas Comunidades Autónomas; (II) como consecuencia da emerxencia (ou non) das necesidades de servizos de proximidade nas axendas locais; (III) como consecuencia da capacidade de mobilización de recursos por parte dos actores e do tecido asociativo local, de existir, para que os Concellos asuman os devanditos servizos; ou (IV) como consecuencia da capacidade de mobilización de recursos financeiros, técnicos e humanos por parte dos Gobernos Locais para afrontar os servizos.

En Galicia o desenvolvemento dos servizos relacionados coa atención á primeira infancia e coa atención de proximidade ás persoas maiores é substancialmente menor có daquelas Comunidades máis avanzadas neste eido, sendo este un dos elementos máis salientables á hora de que a Xunta de Galicia incorpore a preocupación por estes servizos na súa actividade. Así, dende mediados dos anos 90 é posible observar como emerxe na axenda institucional autonómica o problema público relacionado coa dotación e xestión de equipamentos, ademais de tamén estar presente no nivel municipal atendendo ás axendas propias e ás capacidades dos actores locais.

Na liña da emerxencia do problema na axenda institucional autonómica, este figura na normativa elaborada ó longo das últimas lexislaturas dos Gobernos de Manuel Fraga. Este é o caso da Lei 3/1997 da Familia, que recolle a necesidade dunha estratexia de asistencia e protección á familia, infancia e adolescencia, que será a formulada no Plan Integral de Apoio á Familia. Neste Plan, e nas restantes actuacións da Xunta de Galicia en colaboración cos Entes locais, garantirase "*a creación de escolas infantís e de servicios de atención á infancia e á adolescencia (...). Para estes efectos, a Xunta de Galicia elaborará e desenvolverá un plan de dotación de recursos no que se coordinen as súas actuacións coas das diferentes administracións públicas e as entidades privadas"* (Art. 12.e) da Lei 3/1997 da Familia). Esta declaración da Lei supón un primeiro achegamento á definición do problema público ó que dá resposta a política pública de benestar deseñada pola Xunta que é a necesidade de proceder á creación dun maior número de escolas infantís.

Este primeiro achegamento matízase xa que o Art. 4.3 da 3/1997 afirma que a "*xestión destes recursos levarase a cabo de acordo con criterios de descentralización e/ou desconcentración, a prol de favorece-la participación das distintas institucións, sexan*

públicas ou privadas, na súa xestión e a proximidade da Administración ó cidadán". Neste caso, limítase o perímetro do problema público aludindo a que son as Administracións máis achegadas ó cidadán (os Concellos) os que liderarán a política de prestación dos servizos, limitación esta ratificada polo Art. 5.2.b que alude a que son os Concellos os que asumirán a responsabilidade da *"provisión directa de servicios e prestacións destinados ás familias residentes no respectivo territorio…"*, se ben a Xunta coordinará as administracións mediante "*un sistema permanente de comunicación que garanta a necesaria cooperación interadministrativa"* (Art. 4.4), relegando a súa actuación ás tarefas de coordinación, establecemento de criterios de calidade, e planificación, así como a elaboración do mencionado plan de dotación de recursos, ademais da colaboración en materia financeira.

A análise da Lei de Familia do 1997 leva a considerar que a hipótese causal da política pública de benestar deseñada dende a Xunta radica na incapacidade económica dos Entes locais para facer fronte ás necesidades de expansión e nova creación de equipamentos. Esta hipótese causal fai que sexan os Concellos como administración competente os que lideren a política pública para dar resposta ás demandas sociais de novos servizos no territorio, de tal xeito que o principal grupo obxectivo sexa o composto polos Entes locais. No entanto, a Xunta de Galicia apoiará ós Concellos en materia de planificación, materia financeira, de dotación de recursos e de calidade. Esta hipótese causal comporta unha actuación da Xunta de Galicia focalizada no apoio os Concellos, elaborando os Plans Integrais de Apoio á Familia (correspondentes ós anos 1994, 1998-2001 e 2002-2005), deseñando a normativa relacionada coa calidade e homologación das escolas infantís, así como establecendo convocatorias anuais de liñas de subvencións ós Entes locais para o apoio á construción e xestión dos equipamentos. É dicir, na hipótese causal exposta, a atribución da causalidade do problema público radica na actuación dos Concellos, en tanto que o rol da Xunta de Galicia redúcese ó apoio ós mesmos.

Neste esquema, a hipótese de intervención para dar resposta ó problema radica no incremento do apoio financeiro por parte da Xunta de Galicia ós Concellos mediante o sistema de convocatoria anual de subvencións, ademais da realización dos xa mencionados PIAF ou do desenvolvemento de regulamentación relacionada cos diferentes servizos.

O paso seguinte na política pública dáo a Lei 7/2004 de Igualdade que asume como principio a defensa do dereito á maternidade mediante o recoñecemento no Art. 3 de que "*todas as cargas e os coidados que supón, a gravidez, o parto, a crianza, a socialización dos fillos, deben recibir axuda directa das institucións públicas galegas, co fin de non constituíren discriminación gravosa para as mulleres"*, polo que o enfoque dos servizos recollidos na Lei será o relacionado co apoio á conciliación da vida familiar e laboral mediante a socialización das cargas (Art. 21) como ferramenta básica de actuación pública.

Neste caso, o Art. 21 da Lei recolle diferentes elementos básicos para a definición do problema público como son as declaracións relativas á "*ampliación da rede pública de garderías"* (Art. 21.1.a), "*a creación de garderías e de escolas infantís dentro ou preto de parques empresariais"* (Art. 21.1.d) ou "*o fomento de medidas de apoio a familias con persoas dependentes, con especial atención á terceira idade, mediante centros axeitados á satisfacción das diferentes necesidades e/ou asistencia domiciliaria"* (Art. 21.1.f). Así, as medidas de conciliación na política de benestar trazada no 2004 non se circunscriben ás escolas infantís, senón que aparece a atención ás persoas maiores, ampliando de feito o

perímetro do problema e, polo tanto, das medidas a deseñar sobre a base, como no 1997, da insuficiencia dos servizos e a necesidade de expansión.

Tal e como acontecía na Lei 3/1997, o lexislador volve limitar os grupos obxectivo identificando ós Concellos como as administracións encargadas de liderar a política pública de benestar ó recoñecer no Art. 32.1 que "*Tódolos plans e programas autonómicos sobre igualdade dos xéneros se executarán buscando a colaboración nos termos convenientes con cada concello, habilitando para estes efectos as subvencións e transferencias necesarias"*, de tal xeito que a colaboración interadministrativa segue a circunscribirse ás convocatorias de subvencións como ferramenta de apoio financeiro. É dicir, obsérvase o *path dependence* con respecto á Lei de Apoio á Familia do 1997.

A hipótese causal para a Lei de Igualdade do 2004 con respecto á definición do problema público segue a centrarse na insuficiente capacidade dos Concellos galegos para facer fronte ás necesidades de escolas infantís e centros de atención ás persoas maiores como ferramentas para a socialización das cargas relacionadas coa conciliación da vida familiar e laboral. O grupo obxectivo segue a ser o Concello ó que a Xunta debe apoiar para dar resposta ás devanditas necesidades, polo que a política pública terá como hipótese de intervención a de promover unha mellor colaboración entre Xunta e Concellos mediante as subvencións e transferencias necesarias para incrementar a oferta dos devanditos servizos. É dicir, dende o 1997 ó 2004, o centro da definición do problema, da hipótese causal e da hipótese de intervención non se ven e modificadas, a pesar de que na lexislación do 2004 obsérvase unha intensidade no recoñecemento das demandas sociais non atendidas diferente á do 1997.

A continuación amósase resumo das principais características da definición do problema público realizado pola Consellería de Familia e polo Partido Popular autonómico previa á VII lexislatura.

Táboa 52: Descrición da Definición do Problema Público. 1997 – 2005.

Definición do Problema	Hipótese causal	Grupo/s obxectivo	Hipótese de intervención	Principais medidas da política pública
Infradotación de equipamentos relacionados coa atención á primeira infancia e atención ás persoas maiores que faciliten a conciliación.	Escaseza de recursos nos Concellos para incrementar a oferta e para a súa xestión.	Concellos	A Xunta de Galicia apoiará ós Entes locais mediante as convocatorias anuais de subvencións e outro tipo de desenvolvemento regulamentario sectorial.	Convocatorias anuais de subvencións para a xestión dos equipamentos municipais. Elaboración de convenios. Programas de apoio á construción de equipamentos.

Fonte: Elaboración propia.

Como se pode observar, a política social en Galicia vense desenvolvendo dende finais dos anos 90 atendendo ó liderado municipal e mantendo por parte da Xunta de Galicia as

convocatorias de liñas de subvencións anuais como o máis salientable dos mecanismos de cooperación entre as administracións autonómica e local.

Esta política é desenvolvida dende a IV lexislatura ata a VI polos Gobernos de Manuel Fraga apoiados dende o Parlamento polas maiorías absolutas do Partido Popular. Neste sentido, é preciso indicar que diferentes actores entrevistados salientaran a importancia da actuación de Manuela López Besteiro como Conselleira de Familia, Muller e Xuventude (1993-2002), e da actuación de Pilar Rojo á fronte da Consellería de Familia e Xuventude (2003-2005) afirmando que "*Pilar Rojo foi a que máis impulso lle dera, eran moitas subvencións para construción e mantemento. Fomentar os PAI e sobre todo moita subvención á construción e ó mantemento. Había unha idea de expansión"*[656], aínda que se recoñece que "*Europa marcaba o 30% e non chegabamos ó 20%"*[657] ou que "*... es cierto que había carencia de escuelas infantiles."*[658]

A política pública autonómica céntrase no (I) apoio ós Concellos; dende (II) unha óptica reactiva ás demandas procedentes dos Entes locais; (III) a través das convocatorias de subvencións como sistema de relación entre as administracións xa presentes na primeira lei de servizos sociais de Galicia (a 3/1987 no seu art. 24.3); (IV) dende un punto de vista asistencial[659] ó non establecer liñas de cara a unha progresiva *universalización* dos servizos ou de cara á *subxectivización* do dereito de acceso ós mesmos; (V) sen incidir na titularidade da xestión dos equipamentos, cuxa responsabilidade lles corresponderá ós Entes locais; (VI) sen definir un modelo de intervención homoxéneo cos usuarios en todo o territorio que evite a fragmentación; e (VII) avanzando na definición de criterios de calidade a través da regulamentación dos servizos como acontece, por exemplo, co Decreto 329/2005 sobre os Centros de Atención á Infancia.

Con todo, e con carácter paralelo ó paulatino incremento do apoio da Xunta de Galicia ós Entes locais mediante as subvencións, xa dende finais do século XX actores como a FEGAMP recoñecen que o centro do problema público relacionado coa limitación da oferta de servizos non se está a ver reducido, debendo os Concellos responder a un incremento constante das necesidades da poboación sen que as facendas municipais teñan capacidade para afrontar estas demandas de xeito sostible no tempo.

Ademais, medra a percepción entre diferentes actores políticos e institucionais da *policy network* sobre o limitado rendemento institucional do sistema das convocatorias de subvencións como principal mecanismo para o artellamento da política en clave multinivel xa que:

> O sistema de subvencións é unha falacia. As subvencións non teñen sentido para pagar salarios (…)Entón claro, a capacidade económica dos concellos é limitada e as subvencións obrigan a unha

[656] Declaracións realizadas por Carme Adán, Secretaria Xeral de Igualdade (2005-2009) e parlamentaria do BNG entre a VII e IX lexislaturas.
[657] Declaracións realizadas por Carme Adán, Secretaria Xeral de Igualdade (2005-2009) e parlamentaria do BNG entre a VII e IX lexislaturas.
[658] Declaracións realizadas por Marta Rodríguez Arias, Vicepresidenta do Parlamento na X lexislatura e voceira do Partido Popular en políticas sociais.
[659] Con respecto a este punto é preciso lembrar que un dos elementos centrais das Galescolas no 2006 é a superación do concepto de *garda e custodia* como concepto previo presente nas garderías. É dicir, non hai vontade de universalización do servizo e non hai vontade de convertelo nun chanzo integrado no sistema educativo, aínda que sexa dende unha competencia relacionada coas políticas sociais.

> xestión administrativa engorrosa para os concellos, e os concellos teñen que adiantar o pagamento e a subvención chega cando chega porque tarda meses dende que se publica e iso acaba repercutindo nas condicións económicas e incluso no impago de salarios ós traballadores… era unha situación que tiña sentido para algo temporal mentres non se organizara doutra maneira, pero que non pode ser que esa situación se alongue no tempo[660].

Finalmente, a esta percepción sobre o rendemento das regras institucionais, engádeselle a xa mencionada percepción sobre a asimetría do sistema, a posibilidade de incluír prácticas de carácter clientelar na súa xestión ou, finalmente, a súa débil institucionalidade xa que "*Non é un sistema que teña fortaleza e garantías"*[661].

6.4.4.2 A evolución na definición do problema na VII lexislatura.

O resultado das eleccións autonómicas que dan paso á VII lexislatura, abre unha *policy window* para que actores con interpretacións diferentes con respecto ó problema público conten con maior capacidade de mobilización de recursos e, polo tanto, varíe a política social.

De xeito previo ás eleccións, os diferentes actores da *policy network* asumían *historias causais* sobre o problema público afastadas da *hipótese causal* e da *hipótese de intervención* en vigor na IV, V e VI lexislaturas do Goberno de Manuel Fraga apoiado polo Partido Popular. A continuación amósase táboa resumo coas definicións dos actores dos que se exclúe ó Partido Popular autonómico e á Consellería de Familia por seren os que sosteñen a *hipótese causal* e *hipótese de intervención* vixentes no intre analizado:

Táboa 53: Definición do Problema Público segundo os actores previo ás eleccións do 2005.

Actor	Definición do problema	Historia causal	Grupo/s obxectivo
PSdG-PSOE autonómico	Infradotación de equipamentos de benestar municipais.	Os Concellos non contan con apoio suficiente da Xunta para expandir os servizos.	Xunta de Galicia
BNG autonómico	Inexistencia dun modelo galego de benestar.	A Xunta debe liderar a política de expansión dos servizos de benestar.	Xunta de Galicia e Concellos.
FEGAMP	Raquitismo orzamentario local que impide responder ás demandas sociais de equipamentos de benestar.	A Xunta debe liderar orzamentariamente e compartir cos Concellos a expansión dos servizos de benestar.	Xunta de Galicia e Concellos.
Partido Popular local	Infradotación de equipamentos de benestar.	Para expandir a oferta de servizos debe trocar a modalidade de apoio orzamentario da Xunta ós Concellos.	Xunta de Galicia.

[660] Declaracións realizadas por Ana Luísa Bouza, Directora do Servizo Galego de Promoción da Igualdade (2005-2009) e parlamentaria especialista en políticas sociais polo BNG na VIII lexislatura.
[661] Declaracións realizadas por Ana Luísa Bouza, Directora do Servizo Galego de Promoción da Igualdade (2005-2009) e parlamentaria especialista en políticas sociais polo BNG na VIII lexislatura.

Actor	Definición do problema	Historia causal	Grupo/s obxectivo
PSdG-PSOE local	Infradotación e insostibilidade financeira dos equipamentos de benestar	Para expandir a oferta de servizos debe trocar a modalidade de apoio orzamentario e técnico da Xunta ós Concellos.	Xunta de Galicia
BNG local	Infradotación e insostibilidade financeira dos equipamentos de benestar	Para expandir a oferta de servizos a Xunta debe liderar un novo modelo orzamentario e técnico de colaboración cos Concellos.	Xunta de Galicia e Concellos.

Fonte: Elaboración propia.

Os actores políticos e institucionais locais e autonómicos focalizan, nun primeiro termo, o problema público ó redor da oferta de equipamentos locais. Esta infradotación prodúcese a raíz da escaseza dos recursos presentes nas facendas locais para afronta-los custos derivados da construción e xestión dos mesmos, así como debido á escasa colaboración financeira da administración autonómica que actúa dende unha postura reactiva e asimétrica.

A infradotación e non sostibilidade financeira vencéllanse polos actores como núcleo central dunha definición inicial do problema público compartida en grande medida, figurando como grupo obxectivo básico das historias causais a Xunta de Galicia, en tanto que os Concellos son considerados como grupo obxectivo por un número menor de actores. Deste xeito a atribución da causalidade do problema público radica, en percepción da maior parte da *policy network* na Xunta de Galicia e no limitado da súa actuación.

É preciso facer fincapé na definición do problema e na historia causal deseñada dende o BNG autonómico xa que, a diferenza dos restantes actores, expón a necesidade dun modelo de política de benestar en Galicia artellado en relación a un ente de coordinación multinivel. Así, xa non se está a tratar unicamente dun problema de infradotación da oferta de servizos, senón de ausencia dun modelo de prestación dos mesmos, o que leva á fragmentación e á atribución básica da causalidade á suposta inacción da Xunta de Galicia. É dicir, o BNG autonómico supera a definición básica do problema e formula a necesidade dunha modificación non incremental das regras institucionais.

Tanto o resultado das eleccións autonómicas do ano 2005, como a distribución das áreas de goberno entre os socios da coalición gobernamental que conforma a Xunta de Galicia, dan paso ó longo 2005 a que a *historia causal* deseñada polo BNG autonómico se erixa, unha vez asinado o Pacto Local e o Acordo entre a FEGAMP e Vicepresidencia no 2006, na *hipótese causal* sobre a que se sustenta a política social en Galicia na VII lexislatura, converténdose a creación do Consorcio na *hipótese de intervención* que dará resposta á *definición do problema* realizada dende o BNG e, xa no 2005 – 2006 asumida dende Vicepresidencia.

Na normativa interna do Consorcio, xa definido como *hipótese de intervención* é posible observar certas liñas de continuidade con respecto á sostida no 2004, á vez que interpreta a realidade dun xeito distinto. Así, o *acordo fundacional* do Consorcio establece entre as súas misións conceptos como "*garantir o acceso de todos os galegos a uns servizos sociais públicos de calidade a través dunha oferta de recursos suficiente e equilibrada territorialmente"*, en tanto que tamén alude a "*incrementar de xeito notable a cobertura…"*

ou a "*proceder a unha efectiva distribución de servizos e prestación a fin de dar resposta ás necesidades reais da poboación, asignando equitativamente o uso e acceso ós recursos sociais dispoñibles, a través de procesos de planificación previa"* (Cláusula 5ª do Acordo publicado no DOG nº 131 de venres 7 de xullo do 2006). Estes conceptos forman parte da nova *hipótese de intervención* onde se incide na definición expansiva da política (seguindo a liña xa recoñecida nos últimos Gobernos Fraga), pero aludindo á necesidade de que sexa pública, planificada e equilibrada territorialmente.

Con todo, a hipótese de intervención analizada no *acordo fundacional* do Consorcio incorpora a necesidade de que exista unha "*unión dos esforzos"* para a creación dun "*consorcio interadministrativo (...) de natureza pública dotado de personalidade xurídica propia"* (Cláusula 2ª do Acordo). Neste punto desbótase a focalización previa da atribución da responsabilidade do problema da infradotación de servizos de benestar nos Concellos, e pásase á asunción conxunta entre Xunta de Galicia e Concellos da devandita responsabilidade, de tal xeito que, se ben ata o de agora a normativa asumía o liderado municipal da política pública, o *Acordo fundacional* comporta o troco de óptica e a emerxencia do liderado da Xunta de Galicia. Este feito supón que tanto Xunta de Galicia como Concellos sexan considerados grupos obxectivo da política pública na liña da creación do modelo galego de benestar que recollerá a Lei de Servizos Sociais do 2008.

Ó longo dos anos 2005 e 2006, a Vicepresidencia como *promotor* da política pública procede a unha ampliación do perímetro inicial da definición do problema público enmarcada na limitada oferta debida ós problemas de financiamento dos Concellos non resoltos por un sistema de elevada asimetría como é o das convocatorias anuais de subvencións, segundo o esquema que se amosa a continuación.

Imaxe 30: Ampliación sucesiva do perímetro do problema público realizada por Vicepresidencia. VII lexislatura.

Fonte: Elaboración propia.

Deste xeito, a un primeiro núcleo do problema relacionado coa relación xa mencionada entre a insuficiencia das facendas locais e a escaseza na oferta de servizos, engádeselle sucesivamente unha primeira ampliación relacionada coa fragmentación dos servizos existentes e coa ausencia de liderado da Xunta de Galicia enmarcada no deseño do modelo galego de benestar; unha segunda ampliación do perímetro relacionada coa calidade dos

servizos de benestar e coa titularidade pública dos mesmos; e unha terceira ampliación que, xa relacionada co substantivo no deseño de metodoloxías de intervención cos usuarios das principais redes de servizos, fai fincapé no carácter educativo das Escolas Infantís e no problema da normalización lingüística dende o paradigma da normalización e non dende o bilingüismo harmónico (Losada, 2012), así como co enfoque de atención socio-sanitaria de proximidade relacionada cos centros de atención ás persoas maiores.

Esta ampliación do perímetro obsérvase nos documentos oficiais do Consorcio onde se indica que o ente "*participará na dirección, avaliación e control da xestión dos servizos sociais de ámbito local"* (Cláusula 3ª do Acordo). É dicir, asúmese que unha boa parte do problema municipal á hora de crear servizos de benestar é tanto a creación do servizo (a construción dos centros, por exemplo, e a súa dotación inicial), como a súa xestión ó longo do tempo, polo que o novo ente xestionará os equipamentos consorciados dando resposta ós Concellos e pechando o ciclo da servución.

O centro do problema público que é a oferta de servizos ratifícase ó estudar o limiar da recompilación normativa do 2008, recollendo literalmente que o Consorcio ten como obxectivo *"poñer fin ao déficit estrutural que arrastraba o noso país en materia social e intensificar as nosas políticas para lograr un avance substancial…"* (Consorcio, 2008: Limiar). Do mesmo xeito, tal e como se recolle no *acordo fundacional* onde se fala da "*unión dos esforzos"*, o limiar alude á creación do novo ente como un "*instrumento de colaboración institucional"* como xeito de asumir unhas políticas que "*escapan ás posibilidades da xestión unilateral dun único goberno"* (Consorcio, 2008: Limiar). É dicir, ratifícase que o enfoque da solución á infradotación non pode ser unilateral, polo que este novo enfoque supera ó presente nos anteriores textos normativos e introduce un novo xeito de conceptualizar as políticas de benestar galegas, o enfoque multinivel na definición do problema e no artellamento da Etapa 2 relativa á Decisión – Programación do modelo de Subirats e outros (2008). Esta definición do *problema público* vén determinada, seguindo a Cobb e Elder (1984) ó seleccionar e valorar as realidades do modelo de política previa á VII lexislatura e ó interpretalas en relación ós valores e ós marcos de referencia do BNG autonómico, de tal xeito que a *hipótese de intervención* se erixe como posibilidade dentro dos valores e marcos citados.

Este enfoque na definición do problema vese potenciado co concepto "*traballar en rede"* (Consorcio, 2008:Limiar) como contrapunto á idea administrativista de *coordinación* á que se fai referencia na introdución dos Estatutos. Deste xeito, se ben a *coordinación* ou a limitación marcada pola interpretación da distribución competencial son factores presentes na interpretación das normativas previas ó ano 2005 que se artellan mediante a separación de funcións entre Xunta e Concellos e o apoio financeiro autonómico ós Entes locais, os Estatutos do Consorcio presentan conceptos como "*instrumento de colaboración"*, "*ámbito competencial no que conflúe a actuación da administración autonómica e máis tamén a dos concellos"* ou "*voluntariedade"*(Consorcio, 2008:11), de tal xeito que a normativa asume que un dos elementos básicos na definición do problema é a ausencia de mecanismos efectivos de colaboración nunha política multinivel, polo que a vía a explorar para artellar a política pública fundamentarase na creación dun ente que artelle a devandita colaboración.

Así, estudando o Produto 1 – Definición do problema público atendendo ás fontes utilizadas e prestando especial atención á normativa oficial propia do Consorcio, este vén definido polos seguintes factores:

- Infradotación[662] na oferta pública de servizos de benestar.
- Presenza de dificultades económicas dos Concellos á hora de ofertar os servizos que non son cubertas polas liñas de financiamento anuais (subvencións) autonómicas. Estas dificultades preséntanse en tódalas fases do servizo, dende a súa concepción inicial e construción das infraestruturas ata a xestión do persoal do servizo.
- Asimetría dos mecanismos de colaboración interadministrativos.
- Fragmentación na oferta existente de servizos de benestar debido, sobre todo, á ausencia de medios nos concellos de menor volume poboacional para se facer cargo dos servizos.
- Ausencia de liderado (sobre todo orzamentario) da Xunta de Galicia na política pública.
- Existencia de marxes de mellora na calidade dos servizos con carácter previo ó 2005, sobre todo con respecto ó número dos recursos humanos que atenden ós usuarios. Estas eivas na calidade vencéllanse coa xestión privada dos mesmos.
- Constatación da necesidade de introducir medidas encamiñadas, no caso das Escolas Infantís, á incorporación das medidas derivadas do Plan de Normalización do 2004 no marco dun enfoque educativo e, no caso da atención ás persoas maiores, dun enfoque socio-sanitario de proximidade.

Con estes factores definitorios do problema público, a *hipótese de intervención* á que responde a política pública comporta:

- A creación dun ente de colaboración entre Xunta de Galicia e Concellos para artellar a política multinivel que sexa atractivo para a integración de tódolos Entes locais de Galicia.
- A necesidade de dotarse dunha política de benestar expansiva, con vocación re-equilibradora do territorio.
- A presenza do liderado da Xunta de Galicia no ente plasmada no compromiso e responsabilidade orzamentaria.
- A xestión consorciada dos equipamentos e da totalidade do proceso de servución, dende a súa construción ata a xestión do persoal.
- O incremento da calidade nos servizos a través do incremento nos cadros de persoal ou a presenza de plans de formación.
- A introdución de valores relacionados coa calidade, coa atención de proximidade, ou coa normalización lingüística nos servizos.

A *hipótese de intervención* representa a filosofía da colaboración entre as administracións autonómica e local, respondendo así a un novo enfoque de xestión das competencias de carácter multinivel, aplicando tanto ó seu proceso de deseño como de evolución institucional a filosofía da Gobernanza como enfoque para a xestión áxil e eficiente dos recursos, e rachando coa percepción da asimetría e do *clientelismo* que boa parte dos actores identificaban co anterior modelo de relacións entre a Xunta de Galicia e os Concellos.

Mediante a presente *hipótese de intervención* na que se asume a necesidade de modificar substancialmente o comportamento da Xunta de Galicia e dos Concellos como grupos obxectivo e como parte indispensable para o incremento na prestación de servizos de benestar, é posible observar un problema público que, atendendo ó modelo de Hisschemöller e Hoppe (1996) citados en Subirats e outros (2008:140) responde, na dimensión cognitiva do

[662] Utilización do concepto "*infradotación"* na liña de Bardach (1998:18-19) como elemento necesario para a posible cuantificación á hora de acadar obxectivos ou camiñar cara eles.

problema, á certeza sobre a natureza do devandito problema; en tanto que na dimensión normativa do problema, responde á presenza de conflito entre os actores coas normas e valores que implica o problema a resolver.

Así, estaríase perante un *problema parcialmente estruturado* no que existe acordo con respecto ós medios, e conflito con respecto ás normas e valores, polo que sería precisa unha estratexia de acomodación para a súa resolución antes de pasar á súa regulamentación, tal e como se pode observar na táboa 54.

Táboa 54: Estruturación do problema no 2006 e estratexias a seguir atendendo ás dimensións cognitiva e normativa.

Dimensión Cognitiva do Problema	Dimensión Normativa do Problema	
	Conflito coas normas e valores que implica o problema a resolver	Consenso coas normas e valores que implica o problema a resolver
Descoñecemento da natureza do problema	Aprendizaxe colectiva	Negociación
Certeza sobre a natureza do problema	Acomodación. →	Regulamentación.

Fonte: Elaboración propia a partires de Hisschemöller e Hoppe (1996:56) citado por Subirats e outros (2008:140)

Este acordo inicial entre os actores con respecto ós medios e á natureza do problema é posible observalo dende as normativas estudadas do 1997 e 2004 onde se fai referencia á necesidade de mellorar a dotación de servizos, de tal xeito que se identifica como problema a infradotación. En tanto que o conflito con respecto ás normas e valores é posible identificalo coa emerxencia no 2006 de conceptos como "*traballo en rede"* ou "*ente de colaboración"* (Consorcio, 2008) en comparación coa súa ausencia previa. Así, en previsión do xurdimento de tensións no desenvolvemento da política pública, debería ter existido un período de negociación e maduración entre os actores no camiño para a regulamentación da mesma, de tal xeito que esta estratexia dera na única necesidade, a medio prazo, da regulamentación das medidas ó xa contar cunha base de consenso entorno ós factores básicos da definición do problema (a natureza e as normas e valores).

Con todo, é preciso indicar que xa dende os últimos tempos da VII lexislatura os actores da *policy network* evolucionan con respecto á súa definición do problema, de tal xeito que as *historias causais* relacionadas coas políticas sociais no ano 2009 son diferentes con respecto ás observadas no ano 2005. Así, conforme se achega a convocatoria electoral que dará paso á VIII lexislatura autonómica, os actores varían a súa definición do problema público e, polo tanto, as súas *historias causais*, o que dará pé ás sucesivas variacións da hipótese de

intervención a partir do ano 2009 atendendo á capacidade de mobilización de recursos por parte dos propios actores.

É neste intre de re-definición do problema público onde se pode observar a potencialidade do modelo de análise de políticas públicas que se asenta sobre unha óptica dinámica, cambiante e non lineal da política. Así, os actores actúan sobre os primeiros produtos da política de tal xeito que, se ben o modelo asume unha lóxica secuencial de xeito conceptual, a realidade da interacción e do dinamismo provocan un retorno constante á definición do problema como xeito que teñen os actores de limitar os marcos da interpretación do devandito problema impoñendo a súa propia visión e, polo tanto, incrementando as posibilidades de levar á práctica as súas alternativas de solución.

A continuación amósase táboa coa evolución das *historias causais* dos actores previas ás eleccións do 2009 das que, tal e como se fixo con anterioridade, exclúense ó BNG autonómico e a Vicepresidencia por seren os que sustentan a *hipótese causal* e a *hipótese de intervención* en vigor.

Táboa 55: Definición do Problema Público segundo os actores previo ás eleccións do 2009.

Actor	Definición do problema	Historia causal	Grupo/s obxectivo
Partido Popular autonómico	Imposición ós Concellos dun modelo ineficiente	Vicepresidencia substitúe ós Concellos nas súas competencias a través dun ente que malgasta recursos.	Xunta de Galicia.
PSdG-PSOE autonómico	Modelo de relación para a creación de servizos que vulnera a autonomía local.	Os Concellos non teñen autonomía fronte á Vicepresidencia	Xunta de Galicia.
FEGAMP	Existencia de necesidades non cubertas polo modelo de relación que limita a autonomía local.	Os Concellos teñen novas necesidades de servizos de benestar e queren que a Vicepresidencia respecte a autonomía local	Xunta de Galicia.
Partido Popular local	Existencia de necesidades non cubertas polo modelo.	A Xunta de Galicia debe incrementar o seu esforzo en novos servizos.	Xunta de Galicia.
PSdG-PSOE local	Existencia de necesidades non cubertas por un modelo que limita a autonomía local	A Xunta de Galicia debe incrementar o seu esforzo en novos servizos e permitir incrementar o papel municipal.	Xunta de Galicia.
BNG local	Existencia de novas demandas non cubertas polo modelo	A Xunta debe incrementar o seu esforzo.	Xunta de Galicia.

Fonte: Elaboración propia.

Tal e como se pode observar, de cara ó remate da VII lexislatura a definición do problema realizada polos actores políticos e institucionais ten dunha salientable diferenza con respecto á súa realidade territorial local ou autonómica. Neste sentido, en tanto os actores políticos e

institucionais locais seguen a incidir no concepto infradotación ou, dito doutro xeito, na necesidade de afondar na vocación expansiva da política pública se ben cunha orientación diferente sobre a autonomía local; os actores políticos autonómicos, principais *opositores* (aínda que cunha intensidade diferente) ás regras institucionais da VII lexislatura, achegan unha fonda modificación da definición do problema con respecto ós restantes membros da *policy network* e á definición previa á VII lexislatura.

O PSdG-PSOE, dentro da lóxica da competición interna acontecida no Goberno, fai fincapé en que o Consorcio (e a Vicepresidencia) vulneran o principio de autonomía local deixando ós Gobernos Locais sen marxe de actuación ó limitaren as convocatorias de subvencións propias do modelo anterior. Neste contexto, a *historia causal* do PSdG-PSOE céntrase na ausencia de autonomía dos Concellos fronte á Vicepresidencia, en tanto que o grupo obxectivo cuxa conduta sería necesario modificar sería a Xunta de Galicia.

Por parte do Partido Popular autonómico, dende mediados da VII lexislatura constrúese unha definición do problema que se vencella co contexto de crise económica presente dende o ano 2008, e no que se une a imposición do modelo consorcial ós Concellos e, polo tanto, a vulneración do principio de autonomía local, coa ineficiencia do modelo que supón a creación de equipos técnicos centrais en apoio ós Entes locais en detrimento da concesión directa de axudas Concellos. Así, o Partido Popular introduce o *malgasto* como parte central da *historia causal* que se verá alimentada polas xa mencionadas críticas relacionadas coa politización do ente (lémbrese a importancia do concepto *chiringuito*) propias doutros actores, e que constituirá o alicerce fundamental do seu posicionamento xeral como actor político nos últimos tempos da VII lexislatura.

Neste sentido, é preciso salientar que a *centralidade* do Partido Popular no sistema galego de partidos comporta que este sexa quen de mobilizar recursos para provocar unha interpretación dos problemas públicos por parte doutros actores na liña que o propio Partido Popular autonómico determina. É dicir, o PP altera os marcos interpretativos dos problemas públicos en función dos seus intereses como actor central, xerando un contexto no que os restantes actores modifican as súas interpretacións para *competir* nun esquema deseñado polo Partido Popular autonómico.

Esta *centralidade* aplícase ás políticas sociais nos últimos momentos da VII lexislatura onde, como se pode observar, se pasa dunha interpretación do problema público en termos de oferta de equipamentos, de financiamento das administracións competentes para a prestación dos servizos, ou de relación asimétrica entre as administracións que colaboran para facer fronte ós servizos; para interpretar o centro do problema público en termos do binomio *malgasto – austeridade* ou, en menor medida, da vulneración do principio de autonomía local derivada da imposición do modelo consorcial por parte da Vicepresidencia.

Esta interpretación emerxe na axenda galega de cara ás eleccións autonómicas do ano 2009 impulsada, como *factor de contexto*, pola crise económica que artella a totalidade da mensaxe do Partido Popular autonómico e que provoca que a *austeridade* como equivalente á responsabilidade no gasto público se converta no *leitmotiv* da súa estratexia de comunicación. Así, o Consorcio como ente que representa unha política social expansiva identificada como excesiva ou propia dunha época de malgasto derivada dun Goberno bipartito enfrontado,

queda caracterizado de maneira independente ó rendemento institucional da fórmula con respecto á definición do problema propia dos últimos anos da VI lexislatura.

Con todo, o Partido Popular autonómico non acada o aliñamento completo dos actores da *policy network* das políticas sociais coa súa definición do problema, tendo especial interese a mencionada *fenda* existente entre o Partido a nivel autonómico e o Partido Popular local. De tódolos xeitos, a súa capacidade directa e indirecta de mobilización de recursos asenta os seus marcos interpretativos como referenciais e, polo tanto, determina o *agenda setting* e o *agenda building* de cara á campaña electoral do 2009.

Como se poderá comprobar, a raíz dos resultados electorais do 2009 e do inicio da VIII lexislatura, a definición do problema deseñada polo Partido Popular autonómico e a *historia causal* aparellada, converteranse en *hipótese causal* e guiarán a nova *hipótese de intervención*.

6.4.4.3 A evolución na definición do problema entre o 2009 - 2015.

Como consecuencia das eleccións do 2009, e coa chegada ó Goberno da Xunta do Partido Popular autonómico, prodúcese unha fonda modificación dos roles dos actores con respecto á política social desaparecendo a Vicepresidencia como *promotor* das regras institucionais da VII lexislatura, e accedendo ás competencias autonómicas na materia o principal actor opositor ás devanditas regras.

A *definición do problema* deseñada polo Partido Popular autonómico e a súa *historia causal* convértense nos eixos da actuación, dando paso á súa conversión en *hipótese causal* na VIII lexislatura que, tal e como foi comentado, difire substancialmente da *hipótese causal* barallada ós inicios da lexislatura anterior. Esta conversión vén favorecida pola forte crise económica, pero o tratamento do problema en termos de malgasto público alíñase cunha óptica emerxente na axenda institucional que vencella a *austeridade* e a *racionalización* coa diminución do gasto público, e esta diminución coa saída á crise económica (Rodríguez Cabrero, 2018). De feito, como xa foi observado, esta é a liña do programa presentado polo Partido Popular autonómico ás eleccións do 2009 no que as políticas sociais perden prioridade con respecto á consolidación fiscal ou ás devanditas *austeridade* e *racionalización*.

O Produto 1 – Definición do problema público evoluciona entre o 2006 e o 2009, atopándose definido neste último período polos seguintes factores:

- Ausencia de necesidade do Consorcio como ente de xestión dos servizos.
- As regras institucionais creadas na VII lexislatura comportan un elevado gasto público estrutural. Ademais, a xestión do ente é considerada ineficiente e carente de planificación económica e insegura xuridicamente.
- O gasto público non é asumible pola Xunta de Galicia e os Concellos non achegan a parte correspondente dos custos dos servizos, agravando o problema económico.
- A institucionalización das regras institucionais creadas supón a ausencia de flexibilidade do compromiso orzamentario da Xunta en tempos de crise económica.
- A provisión pública dos servizos consorciados incrementa o custo dos mesmos e minora a flexibilidade necesaria para afronta-los gastos.

- *Imposición* lingüística na Rede de Escolas Infantís.

A continuación amósase imaxe co centro e a sucesiva ampliación do perímetro do problema público na VIII lexislatura.

Imaxe 31: Ampliación do perímetro do problema público da Consellería de Traballo e Benestar. VIII lexislatura.

Fonte: Elaboración propia.

O centro do problema público relacionado coas políticas sociais pasa de ser a oferta a ser o ente que consorcia os servizos encargado da xestión da expansión da devandita oferta na VIII lexislatura, que é identificado como non necesario, e como responsable dun salientable nivel de gasto público xa que "*montan unha estrutura tremenda, innecesario e megalómana* (…) *montan unha estrutura que non dá soportado a Xunta…"*[663].

A esta identificación do problema central que supón o Consorcio engádeselle como primeira ampliación do perímetro a rixidez propia do principal capítulo de gasto asumido polo Consorcio que é o de persoal, e cuxa asunción polo propio Consorcio é un dos principais elementos que contribúen a resolver as tensións financeiras municipais. Deste xeito, nunha primeira ampliación do perímetro do problema identifícase unha excesiva importancia do liderado autonómico, sobre todo á hora de facer fronte a un orzamento non flexible á baixa.

Finalmente, unha segunda ampliación do perímetro do problema céntrase na identificación da excesiva utilización da titularidade pública para a xestión dos servizos consorciados, o que incrementa os custos de persoal e reincide na inelasticidade dos mesmos. Ademais, e xa analizando os propios servizos dende unha óptica substantiva, incorpórase á definición do problema a presenza de elementos de carácter *identitario* nas Galescolas, elemento este que foi incorporado ó longo dos anos 2007-2009 como unha das críticas máis importantes ó Goberno da VII lexislatura a través do concepto *imposición lingüística*, de tal xeito que a normalización nos servizos consorciados é considerado como parte do problema público pola Consellería de Traballo e Benestar na VIII lexislatura.

Con todo a aprobación da Lei 3/2011 de Apoio á Familia, que recolle explicitamente como xa foi comentado a necesidade de incidir no incremento da oferta de servizos, sobre todo relacionados coa atención á infancia, fai que en termos lexislativos non sexa esquecido o problema da infradotación.

[663] Declaracións de Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP 2003 – 2007 e Alcalde de Lalín polo Partido Popular 1990-2015.

A *hipótese causal* relacionada coa definición do problema observada leva directamente á interpretación de que as regras institucionais creadas por Vicepresidencia na VII lexislatura son unha tentativa de impoñer un modelo galego de benestar ós Concellos sen que estes o compartan, o que vulnera o principio de autonomía local, creando un ente de xestión encamiñado ó desenvolvemento unilateral dun novo modelo de política social que asume un elevado nivel de gasto público insostible nun período de crise económica. Deste xeito, os grupos obxectivo da revisión da política pública serán a Xunta de Galicia, da que se agarda que afronte os pasos necesarios para a *racionalización* do ente, e os Concellos, que deben asumir a súa parte de gasto público e colaborar coa Xunta na disolución, liquidación e extinción do Consorcio para dar paso a un modelo de relación diferente.

Con estes compoñentes do problema público, a *hipótese de intervención* propia da VIII lexislatura supón:

- A disolución e extinción do Consorcio como ente no marco do proceso de *racionalización* da administración pública.
- A creación da Axencia Galega de Servizos Sociais como axencia autonómica.
- A liquidación dos convenios asinados polos Concellos e das achegas adebedadas.
- O traspaso dos servizos consorciados á Axencia.
- A diminución dos orzamentos do Consorcio, con especial atención ó investimento. A conxelación da expansión.
- A exploración da externalización da xestión dos servizos.
- A eliminación da imaxe corporativa das Galescolas, modificación de denominación e trocos na política lingüística

A *hipótese de intervención* deseñada pola Consellería de Traballo e Benestar no ano 2009-2010 dá resposta ó centro da definición do problema público mencionado, así como ás sucesivas ampliacións do perímetro do problema relacionadas coa xestión pública directa dos servizos consorciados ou, en termos substantivos, coa presenza da normalización como parte do programa das Escolas Infantís. Neste último aspecto, é preciso lembrar que este foi un dos elementos centrais na crítica directa por parte do Partido Popular autonómico á actuación do Consorcio, en tanto que este actor tamén mobiliza de xeito indirecto os recursos e a actuación doutro tipo de actores como pode ser o caso da asociación Galicia Bilingüe.

Así, a *hipótese de intervención* responde directamente ó rol de *opositor* do Partido Popular autonómico e á súa intensidade, de tal xeito que se pode observar como a actuación tanto do Partido Popular autonómico como da Consellería de Traballo e Benestar se encamiña cara á eliminación das regras institucionais da VII lexislatura e a súa substitución por outro tipo de regras a artellar en torno á creación da Axencia Galega de Servizos Sociais.

É preciso salientar a importancia dos *factores de contexto* como elementos que determinan a interpretación por parte do Partido Popular autonómico dunha determinada definición do problema e, polo tanto, da *hipótese de intervención* comentada. Así, Cobb e Elder (1984:83) citados por Aguilar Villanueva (2000d:41-45) e March e Olsen (1997) afirman que entre os factores que determinan a definición dos problemas e o seu acceso á axenda salientan as (I) leis, valores, ideas ou compromisos que delimitan a percepción dos problemas e das solucións; e (II) as rutinas como limitadoras das oportunidades de elección.

Neste sentido, se ben a normativa vixente en materia de políticas sociais (concretamente a 13/2008) garante o modelo de regras institucionais creadas na VII lexislatura en torno ó Consorcio como ente multinivel para a organización e prestación de servizos en clave de expansión, a interpretación que fai da mesma o Partido Popular autonómico e a Consellería é de carácter restritivo ó aplicar os valores relacionados coa (I) visión *asistencial* e non *universal* dos servizos sociais; (II) co liderado local e coa posición non protagonista da Xunta de Galicia; e (III) co vencello entre esta óptica *asistencial* e *reactiva* das políticas sociais e unha idea de excesivo gasto público que leva ó concepto *malgasto* e que se insire dentro da lóxica da *austeridade* e da *necesaria racionalización do gasto público* ante a crise económica presente na axenda autonómica dende o ano 2008. Estes valores comportan tanto a interpretación das regras institucionais da VII lexislatura en clave de problema, como a determinación das solucións que, tal e como se comentou, se centrarán na VIII lexislatura na disolución do Consorcio.

Ademais, é preciso facer fincapé na presenza das rutinas como elemento a ter en conta para a determinación do problema público e da hipótese de intervención por parte do Partido Popular autonómico xa que, como se puido observar, o Consorcio supón unha ruptura cun modelo de relacións inter-administrativas centradas nas convocatorias de subvencións que configura unha serie de rutinas e comportamentos asociados tanto a nivel local como a nivel autonómico. Este modelo non só crea unha serie de necesidades de carácter burocrático tanto nos Concellos como na Consellería autonómica competente, focalizando os esforzos do seu persoal e especializándoo en materias non relacionadas coa prestación de servizos; senón que tamén crea unhas rutinas e comportamentos entre os directivos locais e autonómicos encamiñados á maximización da captación de fondos nun sistema asimétrico e percibido por diferentes actores como *clientelar*.

Deste xeito, o modelo consorcial racha coas rutinas e cos comportamentos asociados do modelo previo, creando as súas propias rutinas e comportamentos nos que a centralidade do Partido Popular autonómico se pon en cuestión. É dicir, o actor reacciona perante a creación dunhas novas rutinas que afectan ó seu posicionamento central na *policy network* das políticas sociais e, por extensión, no sistema galego de partidos.

Con este esquema, e seguindo a Cobb e Elder (1984), o Partido Popular autonómico define o problema seleccionando determinadas realidades da política creada na VII lexislatura (o gasto público, a normalización lingüística, por exemplo) e valorándoas en función dos seus marcos de referencia (a austeridade como resposta á crise económica, o paradigma do bilingüismo harmónico) para, a continuación, determinar unha *hipótese de intervención* que se atopa dentro das competencias administrativas da Consellería (a limitación do gasto público, a eliminación do contido normalizador nas Escolas Infantís, e a decisión de disolución do Consorcio, aínda que neste punto se topa co posicionamento dos actores locais con posterioridade ó ano 2010). Este esquema de actuación e interpretación da definición do problema, da solución e da axenda comporta o vencello entre actores, marcos, problemas e solucións, de tal xeito que son as interpretacións ideolóxicas e os valores dos actores os que determinan a percepción dos problemas, a súa definición e as solucións a aplicar, paso este último para o que é preciso contar coa tecnoloxía dispoñible e o coñecemento aplicado.

De tódolos xeitos, a pesar de que na axenda institucional galega emerxe dende o ano 2008 a *austeridade* como elemento central na actuación da administración pública, é posible

afirmar que nos actores que conforman a *policy network* das políticas sociais subxace a definición do problema deseñada na VII lexislatura, sobre todo nos actores de carácter local. Ademais, pódese sinalar que a vixencia da *hipótese de intervención* e a adecuación da mesma á definición do problema provoca que, se ben se acada a decisión formal da disolución do Consorcio por parte do Partido Popular autonómico e da Consellería de Traballo e Benestar na Asemblea do 2010, a realización da decisión sexa bloqueada polos restantes actores.

Así, a *emerxencia* entre os anos 2009 – 2015 (VIII e IX lexislaturas) dunha determinada definición do problema e hipótese de intervención, non quere dicir que esta sexa compartida polos restantes actores, que mobilizarán os seus recursos en función da súa capacidade para manter a *hipótese de intervención* máis acaída ós seus intereses. É dicir, na realidade non se acada un Acordo Institucional entre os actores para levar á práctica a hipótese de intervención da VIII lexislatura.

6.4.4.4 A evolución na definición do problema a partir do 2015.

A realidade multinivel da política social, e a asunción deste feito dentro das regras institucionais deseñadas na VII lexislatura comporta que para levar á práctica a *hipótese de intervención* definida no período 2009 – 2015 non sexa necesario unicamente tomar a decisión da disolución do ente en Asemblea, senón que sexa necesario liquidar a totalidade dos convenios asinados polos concellos para a súa integración no Consorcio, intre no que entran en xogo aspectos como as achegas económicas adebedadas polos Concellos ó Consorcio ou o novo xestión dos servizos a realizar pola Axencia Galega de Servizos Sociais.

Este proceso de disolución, liquidación e extinción do Consorcio, así como de traspaso dos servizos consorciados á Axencia, non foi realizado a raíz do bloqueo suscitado polos actores políticos e institucionais locais que mobilizaron diferentes tipos de recursos, entre os que salientan os de carácter xurídico, para soster a viabilidade dos convenios asinados na VII lexislatura e a non validez das liquidacións das achegas deseñadas dende o Consorcio e a Consellería de Traballo e Benestar.

A finais do ano 2015, a fonda modificación da estrutura do Goberno galego realizada supón que se xere unha nova redefinición do problema público e, polo tanto, unha nova *hipótese causal* e *hipótese de intervención* derivadas tanto da imposibilidade de facer efectivas as modificacións deseñadas na VIII lexislatura, como da percepción positiva por parte dos actores locais das solucións deseñadas na VII lexislatura con respecto á definición do problema.

Deste xeito, é posible observar como se retoman certos elementos correspondentes á definición do problema da VII lexislatura, se ben cunha ponderación diferente relacionada coa capacidade de mobilización de recursos dos diferentes. Así, a continuación amosarase táboa coa interpretación do problema público por parte dos actores a finais do 2015, incluíndo esta vez ó Partido Popular autonómico e á Consellería de Política Social xa que a modificación da súa interpretación é a detonante da nova *viraxe* da política.

Táboa 56: Interpretación do problema público segundo os actores. Finais do 2015.

Actor	Definición do problema	Historia causal	Grupo/s obxectivo
Partido Popular autonómico	Necesidade de racionalizar os convenios de adhesión ó Consorcio para estabilizar o ente	A Vicepresidencia asinou convenios individuais deseñados *ad hoc* para a adhesión dos Concellos ó Consorcio e isto provoca disfuncións na xestión.	Xunta de Galicia e Concellos.
PSdG-PSOE autonómico	Necesidade de expandir a oferta de servizos con maior implicación orzamentaria da Xunta.	A Xunta no 2009-2015 conxelou os orzamentos e incrementou a achega dos Concellos	Xunta de Galicia
BNG autonómico	Escaso desenvolvemento do modelo galego de benestar	A Xunta no 2009-2015 quixo desfacer a estrutura da política social.	Xunta de Galicia
En Marea	Necesidade de expandir a oferta de servizos	A Xunta 2009-2015 conxela os orzamentos e privatiza a xestión dos equipamentos.	Xunta de Galicia
Consellería de Política Social	Necesidade de racionalizar os convenios de adhesión ó Consorcio para estabilizar o ente	A Vicepresidencia asinou convenios individuais deseñados *ad hoc* para a adhesión dos Concellos ó Consorcio e isto provoca disfuncións na xestión e limitacións á hora de establecer os ingresos do ente.	Xunta de Galicia e Concellos.
FEGAMP	Necesidade de expandir a oferta de servizos con clarificación dos roles de Xunta e Concellos no Consorcio.	Vicepresidencia na VII lexislatura asina convenios *ad hoc* e a Xunta no 2009-2015 quere desmontar unha arquitectura institucional válida para acometer a expansión.	Xunta de Galicia e Concellos.
Partido Popular local	Necesidade de expandir a oferta de servizos adaptando o Consorcio ó contexto económico.	Vicepresidencia deseña unha política de malgasto que é preciso redeseñar dende a austeridade e responsabilidade compartida.	Xunta de Galicia e Concellos
PSdG-PSOE local	Necesidade de expandir a oferta de servizos adaptando o Consorcio á autonomía local.	O Consorcio debe retomar a política expansiva, pero dando máis peso ós Concellos e á xestión pública directa	Xunta de Galicia e Concellos.
BNG local	Necesidade de retomar o desenvolvemento do modelo galego de benestar.	A Xunta no 2009-2015 quixo desfacer a estrutura da política social.	Xunta de Galicia
Mareas locais	Necesidade de expandir a oferta de servizos adaptando o Consorcio á autonomía local.	Xunta no 2009-2015 quixo desfacer a estrutura da política social, privatizándoa e conxelándoa.	Xunta de Galicia

Fonte: Elaboración propia.

A táboa amosa unha fonda variación nas *definicións do problema* e as *historias causais* dende o anterior período, retomando unha óptica xeral compartida radicada na oferta de

servizos e na necesidade de clarificar os roles que dentro da arquitectura institucional do Consorcio teñen tanto Xunta como Concellos e que se plasman nos Convenios de adhesión. É dicir, a finais do ano 2015 as regras institucionais creadas na VII lexislatura deixan de ser o centro do problema, volvendo este a ser a oferta ou a sustentabilidade financeira dos servizos.

Neste sentido, a *historia causal* do Partido Popular autonómico, que se converte en *hipótese causal* sobre a que se define o problema deixa de ter como núcleo o *malgasto* ou a *ineficiencia*, para centrarse na clarificación dos convenios como paso para a estabilidade do modelo.

Así, dende finais do 2015 ata a X lexislatura, o problema público pasa a definirse en función dos seguintes factores:

- A necesidade de estabilidade do Consorcio como ente de xestión dos servizos.
- A necesidade de clarificar as achegas municipais ó Consorcio.
- A necesidade de retomar a expansión do ente.
- É preciso introducir racionalización no gasto público.

A continuación amósase imaxe co centro do problema e o seu perímetro dende o ano 2015.

Imaxe 32: Perímetro do problema público realizada pola Consellería de Política Social. Ano 2015.

Fonte: Elaboración propia.

Tanto na táboa como na imaxe é posible observar como o problema público se estrutura directamente en torno á estabilidade do modelo a acadar a raíz da clarificación dos convenios e das achegas municipais, e como esta estabilidade institucional debe redundar en (I) retomar unha senda expansiva do ente e consorciar máis servizos, e (II) xestionar racionalmente os recursos públicos nun contexto de suave recuperación da crise económica.

Así, obsérvase como o perímetro do problema público se reduce substancialmente dende a VII lexislatura, ó deixar fora do mesmo as temáticas relacionadas coa identidade, coa calidade ou coa titularidade da provisión dos servizos, para pasar a centrarse na estabilidade para unha necesaria expansión aínda que asumindo os valores do *asistencialismo* e da resposta *reactiva* nos servizos, non dende unha óptica *universalizadora* e *proactiva* tal e como foi deseñado o ente ó correspondérense estes valores cos do actor político autonómico de referencia.

Con estes compoñentes do problema público, a *hipótese de intervención* desenvolvida dende o ano 2015 supón:

- A negociación entre Xunta e FEGAMP para clarificar os convenios de adhesión municipais.
- O incremento dos recursos achegados polos Concellos.
- A inclusión do persoal do Consorcio no Convenio Laboral da Xunta.
- O incremento do orzamento do Consorcio.
- A cobertura de necesidades de persoal mediante o sistema centralizado da Xunta.
- A inclusión na 2/2017 dos acordos e o carácter legal e vinculante dos mesmos.

Como se pode comprobar, a *hipótese de intervención* responde á definición do problema, iniciándose xa a finais do 2015 o proceso de negociación entre FEGAMP e Consellería de Política Social que dá pé á sinatura do Acordo Marco en maio do 2016, así como á inclusión do persoal do Consorcio no Convenio Colectivo da Xunta no 2017.

6.4.4.5 A Inclusión na Axenda e a Definición do Problema. Consideracións finais.

Ó longo da secuencia cronolóxica analizada relativa á Etapa 1 - Inclusión na Axenda e ó Produto 1 - Definición do Problema, é posible observar como este proceso, entendido dende unha perspectiva analítica, é dinámico e non acumulativo respondendo estas características á capacidade de mobilización de recursos protagonizada polos diferentes actores no seo da política pública. Así, tal e como afirma o modelo, as Etapas e os Produtos intermedios e, polo tanto, a política pública configúranse como a variable dependente cuxa evolución responde directamente ós movementos dos (I) actores, dos (II) recursos utilizados, e (III) das regras institucionais, polo que a emerxencia ou non na axenda dunha determinada definición dun problema realizada por un actor dependerá da capacidade que este teña para impoñela na *competición* sostida entre os actores, e para *impoñer* a súa consecuente hipótese de intervención ós restantes actores da *policy network*.

Así, o proceso de definición do problema no período analizado é dinámico, de tal xeito que non existe unha única definición absoluta do problema, senón que cada actor define e redefine a súa identificación e, en virtude das interaccións entre os actores e da súa capacidade de mobilización de recursos, este dinamismo propio dos actores vese trasladado á *hipótese de intervención* e á política pública.

Con respecto ó carácter non acumulativo da definición, foi posible comprobar como ó variar os recursos mobilizados polos actores, non só se observa unha evolución da definición do problema, senón que se pode observar unha renovación do mesmo. Este carácter vencéllase cun *policy style* baseado na confrontación na maior parte do período analizado, de tal xeito que as interaccións conflitivas entre os actores determinan que a definición do problema non evolucione creando substratos sobre os que se asenten posteriores interpretacións e solucións, senón que nos anos 2009 e 2015 se formulen alternativas non incrementais con respecto ó período inmediatamente anterior, matizando a vixencia do *path dependence* da política pública e deixando sen vigor o concepto de sedimentación presente no

neo-institucionalismo histórico segundo Peters (2003). Así, a sucesión de tentativas de revisión completa provocan a xa mencionada inestabilidade da mesma, ata que a partir do ano 2015 se chega ó Acordo Institucional que inaugura o período actual.

Neste sentido, ratifícase a concepción da definición e redefinición do problema e a súa inclusión na axenda como proceso de construción de carácter social e político elaborado polos actores no que, segundo afirman Cobb e Elder (1984) citando a Gusfield (1981, 1984):

> La arena pública no es un campo de juego en el que juegan todos bajo las mismas reglas; algunos tienen mayor acceso que otros y también detentan un poder mayor para dar forma a la definición de los problemas públicos.(Cobb e Elder, 1984:84)

Deste xeito, a *asimetría de capacidades* entre os diferentes actores é un elemento central que marca tanto a definición do problema como a determinación da axenda.

É preciso indicar que o problema xa se atopa incluído na axenda institucional recollido nas normativas analizadas, se ben autores como Cobb e Elder (1984:94) citan a Wildawsky (1979) afirmando que "*Son las soluciones las que hacen a los problemas"*, incidindo os propios Cobb e Elder (1984:94) en que *"los problemas se definen por soluciones hipotéticas; la formulación del problema y la solución propuesta forman parte de la misma hipótesis".* É dicir, non hai definición do problema por parte do actor (e, polo tanto, non hai *historia causal*, *hipótese causal e hipótese de intervención*) se non hai un deseño, a priori, dunha alternativa de solución. Neste sentido, a complexidade da análise increméntase xa que é a capacidade do actor para definir unha posible solución acorde ós seus valores, á tecnoloxía dispoñible e ó coñecemento aceptado a que determinará en grande parte a definición do problema.

Este proceso obsérvase no caso analizado, de tal xeito que é a definición dunha solución acorde ós valores e intereses do actor a que determina a definición do problema público e a súa evolución no tempo. Así, nun primeiro período, a *lóxica do apropiado* e as *rutinas* administrativas presentes na actuación dos principais actores institucionais e políticos, e que veñen marcadas pola colaboración multinivel entre Xunta e Concellos a través das convocatorias anuais de subvención fan que, a pesar da existencia na normativa vixente das posibilidades tecnolóxicas para afrontar unha solución diferente, se identifique o problema dende a óptica do vencello entre infradotación de equipamentos e necesidade de incrementar as subvencións autonómicas ós Entes locais. Por outra banda, é a consolidación deste sistema de colaboración asimétrico o que incide, á súa vez, na creación dunhas *lóxicas do apropiado* e *rutinas* de carácter político que son as vencelladas por diferentes actores co xa mencionado *clientelismo* e que, conxuntamente co incremento das demandas sociais que non se ven respondidas por un sistema de limitado rendemento, provocan unha variación no posicionamento dos actores que dá paso á re-definición do problema previa á VII lexislatura.

Así, en termos de Wildawsky (1979), citado por Cobb e Elder (1984) é a presenza da convocatoria de subvencións como sistema de colaboración multinivel (solución) a que determina que se identifique o problema autonómico da infradotación de equipamentos, elevando á axenda autonómica unha política que ata o intre fora contemplada dun xeito local.

Este esquema de interpretación é válido para os trocos na definición do problema acontecidos con carácter previo á VII lexislatura, período este no que unha boa parte dos actores da *policy network* amosan o seu descontento co rendemento da política, así como coa

súa elevada asimetría. Deste xeito, é salientable indicar como no BNG autonómico se dá a confluencia de tres tipos de elementos que artellarán a solución institucional e substantiva deseñada e plasmada inicialmente no Programa Electoral presentado ás eleccións autonómicas do 2005 e que, posteriormente, será a *hipótese de intervención*.

Neste sentido, no BNG autonómico conflúen (I) equipos técnicos con experiencia na xestión substantiva das políticas sociais dende a óptica local e autonómica que conformarán a parte relacionada cos sistemas de intervención con usuarios do modelo galego de benestar; (II) equipos directivos con experiencia na xestión institucional local de servizos públicos dende unha perspectiva innovadora e expansiva, que serán os encargados do liderado do novo modelo de política pública; e (III) persoas con formación relacionada coa Gobernanza e con experiencia académica e profesional relacionada co deseño de arquitecturas multinivel, que serán os encargados do deseño institucional da política pública.

Deste xeito, a capacidade de mobilización por parte do BNG autonómico de recursos leva á creación dunha solución institucional e substantiva que artella dende a perspectiva multinivel o modelo galego de benestar e, polo tanto, que permite a definición do problema nos termos comentados á espera do xurdimento dunha *policy window* que permita a plasmación na realidade da *hipótese de intervención*. Neste esquema, o núcleo central desta definición do problema é compartido por boa parte dos actores da *policy network*, de tal xeito que tanto os conceptos relacionados coa escasa oferta, coa asimetría do modelo previo, ou coas dificultades financeiras dos Entes locais forman parte do *Acordo institucional* representado no Pacto Local e no Acordo FEGAMP – Vicepresidencia do ano 2006. Só é precisa a aparición da *fiestra de oportunidade* para tomar unha decisión non incremental de política que, en boa medida, é compartida e posible en función do coñecemento acumulado e da tecnoloxía dispoñible.

A partir do ano 2008 e xa con vistas ás eleccións autonómicas do 2009, o Partido Popular autonómico como actor central do sistema político galego ten capacidade de mobilización de recursos (tanto directos como indirectos) suficiente como para, atendendo á situación de crise económica que se está a espallar, centrar os marcos xerais do debate político en torno á *austeridade*, á *racionalización* ou a *evitar o malgasto público* como solucións xerais para a saída á crise. Estas solucións serán o eixo que artelle a súa mensaxe con carácter previo ás eleccións do 2009 e constituirán no seu programa electoral a solución ós diferentes problemas públicos presentes na axenda.

O Partido Popular autonómico ten a capacidade para (I) espallar unha determinada interpretación das causas da crise económica e das solucións á mesma; e (II) a capacidade para transmitir estas solucións ós diferentes problemas públicos presentes nas políticas públicas vixentes. Este é o caso das políticas sociais que, como se pode observar no programa electoral do Partido Popular para o 2009, se vencellan directamente a elementos como a consolidación fiscal ou a redución do déficit público a través dunha actuación austera e racional da administración pública.

Seguindo co esquema, a solución formulada polo actor Partido Popular autonómico con respecto ás políticas sociais céntrase na austeridade e racionalización do gasto público, polo que a definición do problema constitúese en torno ó elevado gasto e á innecesariedade das regras institucionais creadas na VII lexislatura para as políticas sociais. É dicir, o Partido

Popular autonómico modifica de xeito completo a definición do problema do anterior período, eliminando os aspectos centrais relacionados coa oferta ou co financiamento, para pasar a aplicar un modelo global de limitación vencellado coa súa interpretación do gasto público. Esta evolución na definición do problema, realízase a pesar da aprobación da xa mencionada Lei 3/2011 de Apoio á Familia, de tal xeito que a lexislación non evita que se desprace o centro da política dende a oferta á xestión.

Neste sentido, a evolución da definición do problema público matiza nos seus aspectos comunicativos a Rose e Davies (1994) citados en Subirats e outros (2008) que afirman a limitada marxe de manobra gobernamental a raíz da (I) importante asignación de fondos a políticas xa comprometidos (efecto sombra); e (II) que os actores político-administrativos contan cunhas rutinas e xogos que preservan as súas posicións de poder e prerrogativas.

É salientable este feito xa que, se ben en termos de definición de problemas e de estratexia de comunicación, o Partido Popular autonómico, apoiado nun *policy style* centrado na confrontación, actúa de xeito non incremental con respecto ás políticas previas interpretando dun xeito substancialmente diferente a realidade e propoñendo unha liña de actuación global baseada na limitación do gasto público; na realidade unha vez iniciada a VIII lexislatura o Goberno verase limitado durante os primeiros anos a raíz dos fondos comprometidos e, con respecto ó Consorcio, verá a súa liña de acción bloqueada ata a súa revisión definitiva no ano 2015 debido á combinación dos dous factores comentados por Rose e Davies (1994.). É dicir, o Partido Popular autonómico complementa entre os anos 2009 – 2015 unha estratexia comunicativa rupturista con respecto á VII lexislatura, en tanto que na actuación real se ve limitado pola institucionalidade do modelo e polo bloqueo dos actores institucionais locais.

Con todo, esta interpretación é complementaria a de Lascoumes (1996) recollida por Subirats e outros (2008) que afirma que os problemas políticos non aterran sobre terreo virxe, ó facer referencia a política pública á situación anterior e a incidir a nova definición sobre a determinación inicial do problema, sobre os actores e sobre as interaccións realizadas. Así, a nova definición, se ben non é acumulativa, eríxese sobre a interpretación do excesivo e innecesario gasto das políticas da VII lexislatura, elemento este que dá forma comunicativa á percepción do Partido Popular autonómico da posta en perigo da súa situación de centralidade no tocante ó sistema galego de partidos e, polo tanto, á súa reacción.

Deste xeito, se a solución proposta é a *austeridade* e a *racionalización*, e o centro da definición do problema é o elevado gasto, a *hipótese de intervención* vén determinada pola eliminación do Consorcio como ente que representa as regras institucionais da VII lexislatura, o cal incide na xa mencionada non acumulación das definicións do problema. Este feito comporta a apertura dun período de inestabilidade institucional derivado da chegada ó Goberno da Xunta do Partido Popular.

A finais do ano 2015, a definición do problema volve rexistrar unha nova redefinición derivada, por unha banda, do bloqueo ó que estaba sometida a *hipótese de intervención* do período 2009-2015 e, por outra banda, ó troco dos equipos directivos da Consellería de Traballo e Benestar e do Consorcio, así como da FEGAMP. Isto supuxo unha *policy window* para unha redefinición do problema protagonizada por actores con diferentes valores e enfoques.

O novo equipo directivo da Consellería de Política Social e do Consorcio, como persoas de traxectoria na administración local, comparten determinados valores e a interpretación da situación municipal coa FEGAMP. Este feito provoca que, tendo en conta o xa mencionado por Rose e Davies (1994) e Lascomes (1996) citados por Subirats e outros (2008), e tendo en conta a imposibilidade de realización da *hipótese de intervención previa*, a solución consorciada volva coller pulo na axenda. Neste sentido, de xeito parello á solución consorciada, emerxe unha definición do problema relacionada coa estabilidade do modelo de regras institucionais da VII lexislatura co que os actores institucionais locais presentan unha aceptación global, así como relacionada coa necesaria clarificación dos convenios e das achegas municipais.

Como se pode observar, núcleo central da definición do problema e a *hipótese de intervención* deseñadas no ano 2015 e artelladas na práctica entre o 2016 e 2017, supoñen unha modificación substancial con respecto á definición previa para que diferentes actores interpreten que, en termos de arquitectura institucional, "*volvemos ó modelo bipartito"*[664]derivado da súa "*gran viabilidade do Consorcio como tal"*[665].

Un elemento que é preciso salientar é a importancia que ten o factor lingüístico dentro da creación da Rede Galega de Escolas Infantís e, concretamente, como ampliación do perímetro do problema público deseñado na VII lexislatura que, como se puido comprobar, foi revisado na VIII procedendo segundo Román e Rodríguez (2013) á terminación do programa. Neste sentido, aínda que as medidas relacionadas coa normalización xa están presentes dende o 2004 na axenda institucional a través do Plan de Normalización aprobado polo Parlamento por unanimidade, e a normalización lingüística é un elemento consubstancial á axenda sistémica da Xunta de Galicia dende a aprobación da Lei de Normalización no 1983, na VII lexislatura a normalización emerxe entre as prioridades e procédese ó deseño de medidas que dean cumprimento ó Plan do 2004.

Esta inclusión da normalización dentro do programa de Escolas Infantís de xeito efectivo (como así o indicaba o Plan do 2004) supón a entrada das políticas sociais da VII lexislatura na dimensión simbólica (Brugué e Gomà, 1998:28) relacionada cos aspectos de carácter identitario, de tal xeito que, tal e como se puido comprobar, este é un elemento básico para a construción do discurso que realizan boa parte dos actores. Así, o novo modelo de políticas sociais vese enmarcado, aínda que de xeito colateral, na area política relacionada coa identidade e coa normalización, véndose afectada polas súas interaccións e pola competición pola centralidade que os actores levan a cabo na mesma (Losada, 2012). Neste marco, o Partido Popular autonómico mobiliza os recursos (de xeito directo e indirecto) entre os anos 2007-2009, de tal xeito que acada a mediatización do elemento normalización lingüística, tal e como mencionan Subirats e outros (2008:141) citando a Garaud (1990) e Landry et. al. (1998), e convérteno nun problema público *per se* a través do concepto *imposición*, o que leva a partir do ano 2009 á fonda redefinición do programa das Galescolas na liña das propostas do Partido Popular autonómico.

A continuación, a xeito de resumo, amósase táboa resumo coa evolución da definición do problema ó longo do período analizado.

[664] Declaracións realizadas por Antón Losada, Secretario Xeral de Relacións Institucionais entre o 2005-2007.
[665] Declaracións realizadas por Andrés Vázquez, Director da Área de Benestar do CGSIB 2006 – Actualidade.

Táboa 57: Evolución da Definición do Problema. 1997 – 2015.

Período	Solución	Núcleo da definición do problema	Hipótese de intervención
1997 – 2005	Convocatorias de subvencións anuais	Infradotación de equipamentos	Incremento dos orzamentos das convocatorias de subvencións
2005 – 2009	Modelo consorcial multinivel	Modelo galego de benestar (expansión, colaboración e estabilidade)	Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar
2009 – 2015	Austeridade e racionalización	Regras institucionais ineficientes e non sostibles	Liquidación do Consorcio e traspaso á Axencia
2015 – X Lexislatura	Modelo consorcial multinivel	Estabilidade e co-responsabilidade financeira do modelo	Acordo marco coa FEGAMP para a estabilidade do Consorcio.

Fonte: Elaboración propia.

O resumo amosado ratifica, en primeiro lugar, o feito de que a definición do problema público é o resultado dun proceso político no que os actores teñen un papel determinante e, polo tanto, a definición final do mesmo responde ás súas capacidades e á interacción establecida entre eles. Así, para o caso da investigación, ó se atopar elevado na axenda institucional o problema das políticas sociais dende os anos 90 as autoridades públicas xa recoñecen a responsabilidade que teñen no mesmo e, ademais, recoñecen a necesidade de establecer accións para resolvelo. Deste xeito, o *problema público* non ten que competir no período analizado con outros problemas para inserirse na axenda. Xa se atopa recoñecido.

Este proceso de definición do problema é dinámico por natureza debido á interacción entre os actores, o cal provoca que a definición evolucione en función das xa mencionadas capacidades dos actores e á evolución do seu rol na política pública. Esta evolución comportará a consecuente modificación das posteriores etapas da política pública, con especial atención á Etapa 2 – Decisión e Programación e á Etapa 3 – Implementación, así como ós seus respectivos produtos intermedios.

A aplicación do modelo de análise de políticas públicas ás políticas sociais, e máis concretamente a análise da Etapa 1 – Inclusión na Axenda e o Produto 1 – Definición do problema público, amosa un escenario de elevada complexidade, dinamismo e non acumulación das definicións do problema realizadas nos diferentes períodos. Este feito dáse, ademais de pola presenza do elemento multinivel, pola capacidade que os actores (principalmente os autonómicos) teñen á hora de converter á area das políticas sociais nunha area estratéxica á que trasladan a lóxica da competición electoral. Esta situación afecta, sobre todo, ó Partido Popular autonómico de cara á VIII lexislatura, período no que amosa a súa capacidade de modificación dos marcos do debate tanto xeral como focalizado na política social, de tal xeito que é o seu posicionamento o que determina a non viabilidade do Acordo Institucional ó que chegan os actores no 2006, e a re-definición do problema público en torno a valores e conceptos substancialmente diferentes ós manexados ata o intre.

Esta capacidade do Partido Popular autonómico non comporta a creación dun novo Acordo Institucional en torno á *hipótese de intervención* da VIII lexislatura, abrindo a porta a un período de bloqueo da política que será resolto no ano 2015 cunha nova redefinición do problema público por parte do Partido Popular autonómico na liña da arquitectura institucional da VII lexislatura, proceso este que reafirma a *centralidade* do Partido Popular autonómico tanto na *policy network* social como no sistema galego de partidos, ademais de ratificar a viabilidade do Acordo Institucional ó que se chega na VII lexislatura en base a unha *hipótese de intervención* viable deseñada atendendo a unha definición do problema cuxo centro é compartido por boa parte dos actores.

6.4.5 A Etapa 2 – Decisión e Programación. O Produto 2 – O Programa de Actuación Político Administrativo.

Tal e como foi observado ó longo do anterior apartado, e seguindo o modelo de análise de políticas públicas, é posible afirmar que a definición do problema público e a correspondente emerxencia na axenda institucional da mesma ó longo do período analizado depende da capacidade de mobilización de recursos dos diferentes actores integrantes da *policy network*.

Así, entre os anos 1997 e 2015, o problema central das políticas sociais en Galicia con respecto ós servizos de referencia foi definido e integrado na axenda institucional en varias ocasións de xeito diferente, o cal plasma na realidade a complexidade e o dinamismo da análise de políticas públicas xa que, como se comprobará nesta Etapa 2, o deseño das medidas político administrativas enmarcadas na *hipótese de intervención* dependerá da definición do problema realizada na Etapa 1.

É dicir, o elevado dinamismo e a non acumulación na definición do problema derivada da presenza dun *policy style* centrado na confrontación repercute na Decisión e Programación como Etapa que asenta as decisións da política dando pé á inestabilidade da mesma e do Consorcio como ente que a representa na realidade cotiá.

Neste sentido, a Etapa 2 inaugura:

> Un momento en el que, si bien aparantemente se cierra el debate entre alternativas, concepciones y posiciones de los distintos actores presentes en el escenario de la política objeto de discusión, es, asimismo, el inicio del debate sobre cómo poner en práctica esa política, desde qué parámetros de actuación deberíamos implementarla, y cuáles son los acuerdos específicos que deberían acometerse para asegurar su efectiva ejecución. (Subirats e outros 2008:151).

Este inicio do debate sobre a posta en práctica da política comporta que os principais Produtos Intermedios da presente Etapa sexan os relativos ó deseño operativo da mesma. Así, como Produto 2 atópase o denominado Programa de Actuación Político Administrativo (en diante PPA) como:

> Se trata de un momento específico de decisión en el que se fijan las bases jurídicas que sustentan los objetivos, los instrumentos de intervención y las modalidades operativas de la acción pública. Por otra parte, el PPA contiene también decisiones respecto al proceso y a la organización administrativa que deberán permitir la implementación de la política pública. (Subirats e outros 2008:151).

En tanto que a Etapa 2 tamén contén o Produto 3 – Acordo de Actuación Político – Administrativo (en diante APA), definido como:

> …el conjunto estructurado de actores públicos y paraestatales que están a cargo de su implementación y que por tanto relacionan directamente los postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado" (Subirats e outros 2008:170).

Reiterando o comentado con anterioridade, é preciso salientar que o dinamismo e a evolución da política pública, así como a evolución do rol dos diferentes actores ó longo do período analizado, provocan que o Produto 2 non poida ser considerado de xeito lineal xa que depende do Produto 1 e, como foi observado, este sofre diversas variacións. Así, en diversas ocasións será contemplada a presenza de instrumentos de intervención especificamente deseñados para anular o efecto de outros instrumentos de intervención erixidos sobre unha definición do problema previa. É dicir, reitérase o concepto non acumulativo das Etapas e dos Produtos intermedios.

O Produto 2 ou PPA da política debe permitir o estudo do seu nivel formal (onde se inclúe a documentación de carácter normativo tal como leis, regulamentos ou decretos), e o seu nivel material, no que salientan elementos como os obxectivos, a definición dos grupos, os medios a aplicar á política pública ou a organización administrativa coa que se dotará á devandita política. Neste sentido, o modelo de análise seguido comporta que o PPA estea composto por (I) os obxectivos, (II) os elementos avaliativos, (III) os elementos operativos, (IV) o Acordo de actuación político-administrativo, e (V) os elementos procedimentais.

A continuación, seguindo o esquema utilizado no anterior apartado, analizarase o Programa de Actuación Político Administrativo nos diferentes períodos temporais nos que foi dividida a política pública, partindo dos anos previos á VII lexislatura e do modelo existente.

6.4.5.1 O Programa de Actuación Político Administrativo no período 1997 – 2005.

O PPA como Produto Intermedio 2 da política social multinivel analizada varía substancialmente en función do período xa que "*define en términos jurídicos el mandato político que los legisladores formulan para tratar de solventar o afrontar un problema público"* (Subirats e outros 2008:152). Neste sentido, e antes de iniciar o estudo da evolución da política a partir da VII lexislatura, é preciso enmarcar o PPA do período previo.

Este período previo non se circunscribe á VI lexislatura, senón que se estende á aprobación da Lei 3/1997 da Familia aprobada na IV lexislatura autonómica co goberno de Manuel Fraga e maioría absoluta do Partido Popular no Parlamento. Esta lei recolle que a acción pública garantiría a creación de escolas infantís e servizos de atención ás persoas maiores de proximidade a través da coordinación entre a administración autonómica e a local, e entre estas e as entidades privadas. Á súa vez, esta lei será potenciada pola 7/2004 de Igualdade, que fai énfase no incremento do esforzo público para aumentar a oferta de servizos e que, recollendo a práctica propia da colaboración multinivel propia do período autonómico, incide directamente nas subvencións como ferramenta de apoio da administración autonómica á local.

A política pública no período 1997 – 2005 conta cun PPA a nivel normativo e formal no que se inclúen, ademais do corpus normativo básico conformado pola Constitución Española, polo Estatuto de Autonómica e pola Lei de Bases de Réxime Local 7/1985, as seguintes normas:

- A normativa básica galega de distribución competencial e réxime local – Lei 5/1997 de Administración Local de Galicia.
- A normativa básica de servizos sociais – Lei 4/1993 de Servizos Sociais de Galicia.
- Outra normativa sectorial de referencia – Lei 3/1997 de Familia e Lei 7/2004 de Igualdade.

A partir do nivel lexislativo, e asumindo este como a "*fuente de legitimidad primaria de una política pública"* (Moor, 1994:31 e ss. citado en Subirats e outros 2008:152), é preciso afondar na produción doutros documentos tales como poden ser os decretos, ordes ou outro tipo de acordos administrativos autonómicos que trasladan á realidade operativa o mandato político e, polo tanto, o deseño da política pública.

Neste sentido, en función da Definición do Problema realizada no período, e da vixencia do paradigma de relacións inter-institucionais centrado nas convocatorias de subvencións anuais, é posible afirmar que alén doutros elementos como pode ser a regulación dos Centros de Atención á Infancia polo Decreto 329/2005, a parte integrante do PPA máis salientable neste período é a conformada polas Ordes de convocatoria de axudas para o mantemento dos centros dependentes das corporacións locais.

Así, por exemplo, con respecto ás Escolas Infantís, ou Centros de Atención á Infancia como denominación oficial previa ó ano 2005, atópase dende o ano 1998 a convocatoria anual e recorrente das mesmas de axudas económicas para subvenciona-lo mantemento de centros dependentes das corporacións locais. Estas convocatorias resúmense no seguinte cadro:

Táboa 58: Resumo das convocatorias en concepto de mantemento de centros de atención á primeira infancia. Galicia. 1998 - 2004.

Ano	Diario Oficial de Galicia	Orzamento
1998	11 de marzo do 1998	-[666]
1999	5 de xaneiro do 1999	-[667]
2000	13 de xaneiro do 2000	171.092.880 ptas / 1.028.288€
2001	5 de febreiro do 2001	236.824.000 ptas / 1.423.340€
2002	30 de abril do 2002	1.682.833€
2003	7 de abril do 2003	2.615.183€
2004	14 de xaneiro do 2004	3.000.000€

[666] Na Orde non se fai referencia ó orzamento.
[667] Na Orde non se fai referencia ó orzamento.

Ano	Diario Oficial de Galicia	Orzamento
2005	10 de xaneiro do 2005	3.300.000€

Fonte: Elaboración propia a partir do Diario Oficial de Galicia.

O cadro amosa como evoluciona a principal ferramenta de colaboración multinivel propia do modelo anterior á VII lexislatura, de tal xeito que se pode observar que, en función da Definición do Problema propia do período[668], medra ata triplicarse no período 2000 – 2005.

Ademais da presenza de elementos autonómicos no PPA, é preciso salientar que, atendendo á realidade multinivel da política pública, os Entes Locais contan tamén cos seus propios elementos xurídicos que determinan a creación ou xestión dos correspondentes servizos a nivel municipal. Trátase, sobre todo, das Ordenanzas reguladoras das actividades das Escolas ou, no seu defecto, os regulamentos que rexen o réxime interno das mesmas e as taxas pola prestación do servizo. Estes elementos configuran o deseño e aplicación da política en cada Concello a través da constitución dos servizos que responden á definición local do problema público.

O modelo de análise utilizado asume que o PPA está configurado por cinco elementos constitutivos e que, en función do comentado para o período, pódense resumir en:

- Os **obxectivos.** Son elementos de carácter substantivo relacionados coa intervención pública que determinan a meta da política e que, para o caso da documentación de carácter formal analizada integrante do PPA a nivel autonómico e a nivel local, non presentan unha formulación cuantificable da devandita meta en ningún dos ámbitos territoriais de referencia.
  A nivel local obsérvase como nos diferentes documentos se presentan obxectivos específicos non cuantificables tales como (I) Promover e fomenta-lo desenvolvemento integral dos nenos, (II) facilita-la conciliación entre a vida familiar e laboral, (III) facilita-lo desenvolvemento de valores individuais e sociais básicos, (IV) lograr un equilibrio afectivo satisfactorio, (V) respecta-la singularidade e diversidades de cada neno, (VI) facilita-la adquisición progresiva de hábitos de orde, limpeza e conservación dos materiais ou (VII) facilita-la integración dos nenos con necesidades educativas especiais[669]. Estes obxectivos compleméntanse con outros de carácter máis xeral como pode ser o de "*Escolarizar á poboación infantil do Concello de Arteixo entre 3 meses e 3 anos; Ofrecer servizo de gardería para os nenos e nenas de 3 meses a 3 anos; ou Apoiar e favorecer a dinámica familiar"*[670] .
  A nivel autonómico, a normativa de diferente rango estudada non permite a cuantificación dos obxectivos dos servizos para Galicia, algo que tampouco se atopa noutro tipo de documentos formais tales como Ordes ou Decretos autonómicos. Así, o PPA non inclúe

[668] Lémbrese o comentario realizado con respecto ó pulo que as Conselleiras Manuela López Besteiro e Pilar Rojo lle deron á política.
[669] Obxectivos específicos da Gardería Infantil Municipal extraídos do Regulamento da Gardería Municipal de Caldas de Reis, Boletín Oficial da Provincia 14-07-2004.
[670] Obxectivos da Escola Infantil Municipal de Arteixo extraídos da Ordenanza Reguladora da Escola Infantil. Boletín Oficial da Provincia 15-09-2001.

obxectivos cuantificables relativos á oferta ou a ratios a acadar, algo coherente coa definición do problema propia do período onde a Xunta de Galicia opera como apoio ós Entes Locais, que son os líderes da política.

- **Os elementos avaliativos.** En relación directa co anterior elemento tamén se verifica a ausencia dos elementos avaliativos. Así, a ausencia na normativa autonómica e local de obxectivos cuantificables e de elementos de carácter avaliativo que permitan o seguimento da acción pública en relación ás metas, comporta a dificultade para a medición dos avances e a súa adecuación ó vieiro marcado e, polo tanto, a medición da súa eficacia.

- **Os elementos operativos.** A diferenza do acontecido cos anteriores elementos, o PPA deste período amosa presenza de elementos operativos tales como elementos de carácter substantivo e a definición das modalidades de intervención no seo da política. Deste xeito, a normativa de primeiro nivel (Lei de Servizos Sociais 4/1993, Lei de Administración Local de Galicia 5/1997, Lei de Familia 3/1997 e Lei de Igualdade 7/2004) amosan a presenza dos Concellos como administración competente á hora de establecer no terreo as medidas relacionadas cos servizos de referencia.
  Esta distribución competencial opera a xeito de elemento operativo xa que supón que a súa interpretación directa por parte da Xunta comporta que esta non interveña directamente na prestación dos servizos, senón que actúe a xeito de apoio ós Entes Locais e, polo tanto representa a definición de Subirats e outros (2008) xa que:

  > …concretizan la hipótesis de intervención y precisan la hipótesis causal toda vez que definen los grupos-objetivo a los que tales medidas se aplican (…)además de definir los grupos objetivo, determinan los derechos y obligaciones que directamente se les confieren, así como el grado, tipo, amplitud y calidad de las intervenciones públicas previstas. Subirats e outros (2008: 157)

  É dicir, a parte autonómica do PPA non só atribúe a responsabilidade da prestación dos servizos ós Entes locais, senón que concreta a definición do problema xa observada a través da caracterización dos Concellos como grupo obxectivo e a través do deseño de medidas que incidan neles para mellorar a oferta.

  A esta concepción responde o deseño dun segundo nivel formal dentro do PPA autonómico no que se engloban as Ordes polas cales se convocan as axudas ó mantemento dos centros titularidade das Corporacións Locais. Estas ordes concretan as indicacións da normativa de primeiro nivel relativas á coordinación interinstitucional e á prestación de apoio financeiro por parte da Xunta de Galicia ós Entes Locais como método para incrementar a oferta de servizos, artellando un sistema de colaboración e unhas regras institucionais que responden á definición do problema, así como a principal medida de intervención autonómica que converte en efectiva a política pública a través da vía *incentivadora*.

  Do mesmo xeito, a nivel municipal obsérvanse como partes do PPA como poden ser as ordenanzas, regulamentos e a publicación de taxas e prezos públicos, supoñen a concreción local da política pública, é dicir, o deseño das medidas que cada Concello pon en marcha para incrementar a oferta de servizos.

- **O Acordo de actuación político-administrativo e os recursos.** Xa dende un punto de vista institucional, a pesar de que o Acordo de Actuación Político-Administrativo (en diante *APA*) ten a suficiente entidade dentro do modelo de análise para constituírse no Produto Intermedio 3, este figura definido inicialmente dentro do PPA e dos textos normativos que o integran. Así, nestes textos desígnanse "*las autoridades y los servicios administrativos competentes así como las reglas institucionales necesarias para la implementación de la política"* (Subirats e outros 2008:159) e, en función do xa comentado, o *APA* das políticas sociais neste período está conformado dun xeito multinivel entre a Xunta de Galicia e os Entes Locais como administracións competentes en todo o proceso..

  Esta definición básica da *APA* conformado por Xunta de Galicia e Entes Locais, así como a ausencia da Administración Estatal nesta política alén da distribución inicial competencial, é a que determina a existencia da heteroxeneidade inter-autonómica e intra-autonómica no relativo á oferta pública. Así, o *APA multinivel* da política abre a posibilidade de que as políticas implementadas en cada territorio respondan ás axendas dos diferentes actores, sen existir unha figura superior equilibradora a nivel estatal, factor este que incrementa a importancia de que os actores integrantes da *policy network* cheguen a acordos institucionais xa que estes determinarán o rendemento da política.

  Con respecto ós recursos utilizados para a implementación da política, estes son recollidos nos orzamentos oficiais das administracións. A nivel autonómico intégranse, por exemplo, dentro das Ordes de subvencións anuais, en tanto que a nivel local os recursos utilizados para a xestión dos equipamentos locais recóllense nos orzamentos municipais. En todo caso, na Lei 4/1993 recóllese a obrigatoriedade de que a Xunta de Galicia consigne ás políticas sociais un orzamento suficiente. No caso dos Concellos menores de 20 mil habitantes, a Lei indica que deberán consignar un mínimo do 6% dos seus orzamentos para financiar as súas competencias, en tanto que de presentaren sistemas de asociación para facer fronte ós seus servizos, consignarán o 4% do seu orzamento anual.

  De tódolos xeitos, tanto Concellos como Xunta de Galicia exerceron ó longo do período analizado a procura externa de fondos para financiar as políticas sociais e, máis en concreto a construción de equipamentos de carácter residencial para persoas maiores, acudindo, por exemplo, a diferentes convocatorias de fondos europeos. Esta atribución de fondos ás políticas sociais increméntase no caso municipal cos fondos procedentes de taxas relacionadas con encoros, de tal xeito que certa construción de equipamentos municipais realizouse xa que *"…eran concellos que recibían cartos da auga, basicamente cartos eléctricos, taxas por ter encoros…. e igual Manzaneda recibía 4 millóns nese concepto e decidía facer unha residencia"*[671].

- **Elementos procedimentais.** Tamén dende un punto de vista institucional, un dos elementos que constitúen o PPA son os de carácter procedimental, como é propio das políticas públicas que se fan efectivas a través de actuacións das administracións públicas. Neste sentido, o elemento procedimental atópase presente no PPA dende unha múltiple perspectiva. En primeiro lugar atendendo á actuación individual das administracións locais e autonómica, de tal xeito que a totalidade das súas accións deben responder ó principio de legalidade propio do estado democrático de dereito. En segundo lugar, estes

[671] Declaracións realizadas por Andrés Vázquez, Director da Área de Benestar do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.

mesmos principios deben estar presentes na relación establecida entre a administración autonómica e a local xa que, como se puido comprobar, o principal mecanismo de artellamento multinivel da política no período é o relacionado coas convocatorias anuais de subvencións que deben responder á transparencia e ó respecto á legalidade vixente, aspectos estes que presentan matices percibidos polos diferentes actores. En terceiro lugar, os elementos procedimentais e a seguridade xurídica están presentes na relación entre a administración local e os beneficiarios finais, relación esta na que existen dereitos e obrigas legalmente recoñecidos entre a administración titular dos equipamentos e servizos e os seus usuarios.

Unha vez estudados os elementos constitutivos do PPA no período 1997 – 2005, é preciso analizar as dimensións analíticas operativas comprendidas no modelo como paso previo á elaboración de conclusións sobre a coherencia do devandito PPA. A continuación amósase táboa resumo cos principais resultados da análise.

Táboa 59: Resumo das dimensións analíticas operativas do PPA. 1997 – 2005.

Dimensións analíticas	Resultado	Comentarios
PPA detallado *vs* PPA macro	PPA macro	O PPA ten un contido substantivo e institucional limitado, sobre todo a nivel autonómico, se ben a nivel local o contido substantivo é máis específico.
PPA centralizado *vs* PPA descentralizado	PPA intermedio	Ámbolos niveis administrativos implicados no desenvolvemento da política asumen a súa distribución competencial e non superan os marcos establecidos.
PPA substantivo *vs* PPA institucional	PPA mixto	O PPA non se caracteriza por ter unha elevada profundidade nos aspectos substantivos nin institucionais.

Fonte: Elaboración propia a partir de Subirats e outros (2008)

A primeira das dimensións analíticas operativas é o nivel de detalle do PPA, ou *PPA detallado vs PPA macro.* Nesta dimensión analízase o deseño e a especificidade das accións substantivas enmarcadas no PPA, de tal xeito que sexa posible observar un *contido substantivo limitado* cando o PPA non inclúa un nivel salientable de detalle e deixe, polo tanto, *"un margen de maniobra considerable"* (Subirats e outros 2008:166) ós actores responsables da implementación; ou observar un *contido substantivo amplo* cando a marxe de manobra sexa menos elevada e o PPA inclúa unha ampla regulamentación da actividade.

No caso da política estudada, considérase o *PPA* como de *contido substantivo limitado* xa que tanto a Definición do Problema como o propio deseño do PPA realizado pola Xunta de Galicia asume o posicionamento desta como de apoio ós Entes locais que, en función da súa autonomía e liderado da política, realizarán a implementación da mesma en función dos seus propios condicionantes. Esta amplitude non obsta para que a Xunta de Galicia atendendo ás súas competencias elabore regulamentos como pode ser o Decreto 329/2005 sobre Centros de Atención á Infancia, pero esta regulamentación non incide en que os Concellos vexan alterada a súa capacidade para decidir, por exemplo, se prestan o servizo de xeito directo ou externalizado, ou o nivel de detalle do proxecto educativo de cada un dos centros.

Esta mesma consideración se atopa ó observar o *contido institucional* do *PPA*, xa que non se deseñan espazos de participación multinivel para que Xunta de Galicia e Entes locais compartan preocupacións ou deseñen conxuntamente medidas relacionadas cos servizos de referencia, aínda que a Lei de Servizos Sociais 4/1993 contempla a posta en funcionamento do Consello Galego de Servizos Sociais como órgano superior consultivo e de participación (art. 40), así como os consellos provinciais (art. 41). Deste xeito, alén dos órganos comentados de actuación xeral e dos elementos procedimentais administrativos propios das convocatorias de subvencións, non se observa un especial énfase polas relacións inter-institucionais no PPA.

A segunda das dimensións analíticas é a relativa ás *esferas de goberno*, oscilando entre o *PPA centralizados vs PPA descentralizados*. Esta dimensión estuda o nivel de concreción existente nas regulacións relativas á implementación, de tal xeito que pode amosar o papel das instancias centrais. Para a investigación, a principal definición dos elementos constitutivos do PPA é de carácter autonómico, se ben como se indica con anterioridade, estes non inclúen a nivel autonómico unha fonda definición do contido substantivo, que é realizado polos Entes locais. Neste sentido, o *PPA* pode considerarse como *intermedio*, xa que no período analizado ámbolos niveis administrativos asumen e cumpren coas súas competencias dentro dos marcos establecidos, sendo a ausencia de mecanismos de colaboración multinivel institucionalizados e con capacidade de incidencia real o elemento que determina o limitado rendemento das regras institucionais propias do período 1997 - 2005.

A terceira das dimensións analíticas é a inclinación no *PPA* relativa á presenza de elementos de carácter *substantivo vs institucional*, de tal xeito que sexa posible indagar sobre o nivel de especificidade substantiva (relacionada con obxectivos ou medidas a implementar) ou especificidade institucional (relacionada coa regulación das regras institucionais que rexen nas relacións do APA) presente. Neste sentido, tal e como se vén comentando, o *PPA* do período inicial analizado a nivel autonómico non ten un contido substantivo salientable, aspecto este que é recollido pola parte local aínda que de xeito irregular e matizable, de tal xeito que se pode afirmar que o *PPA* conta cun contido substantivo limitado. Con respecto ó contido de carácter institucional, este tampouco é salientable xa que as alusións ás regras institucionais entre os integrantes do *APA* son limitadas alén dos propios procedementos administrativos de carácter xeral. Así, é posible aludir a que o *PPA* do período analizado responde a un modelo *mixto*, onde se observan elementos substantivos e institucionais atendendo ós marcos competenciais propios das administracións de referencia, pero que non rematan de dotar á política dun marco de actuación amplo e de rendemento en termos de obxectivos ou instrumentos de colaboración multinivel.

O desenvolvemento dos elementos constitutivos do PPA no período comprendido entre o 1997 e o 2005, e as diferentes dimensións analíticas amosan matices con respecto á coherencia do PPA. Neste sentido, con respecto á coherencia interna e externa, e tendo en conta a realidade multinivel da política pública de referencia, é posible afirmar que:

- **Os elementos operativos** non esgotan as posibilidades previstas na lexislación vixente de cara a dotar á política pública dunhas relacións estables entre os membros do *APA*, de tal xeito que aínda que as convocatorias anuais de subvencións amosen unha evolución incremental con respecto ós recursos económicos, este sistema de relación non presenta un rendemento institucional suficiente en termos de incremento de oferta. Con todo, os

devanditos elementos operativos son deseñados atendendo á definición do problema realizada pola Xunta de Galicia, sendo coherentes e amosando unha *path dependence* que interfire na exploración doutros sistemas de relación.

- **Os elementos operativos** son definidos anualmente pola Xunta de Galicia (convocatorias de subvencións), aspecto que amosa a súa limitación temporal e, polo tanto, fainos febles fronte á definición de obxectivos e de elementos avaliativos a medio prazo. A carencia destes dous elementos provoca dificultades na política á hora de analizar a súa eficacia, se ben a carencia de obxectivos e elementos avaliativos a nivel autonómico é coherente coa definición do problema realizada onde o grupo obxectivo son os Entes Locais.

- A ausencia de **obxectivos e elementos avaliativos** en termos xerais a nivel local explícase aludindo á escaseza de recursos propia dos Entes Locais, de tal xeito que tódolos elementos do PPA da política levan a unha actuación de carácter incremental.

- Con respecto ós **elementos procedimentais**, é preciso facer fincapé en que, se ben a totalidade do proceso interno das administracións de referencia se debe rexer polo dereito administrativo e polos principios de transparencia e legalidade, este factor tamén debe ser tido en conta á hora do proceso de resolución das subvencións. Este tema esperta diferenzas de opinión entre os actores da política, afirmando varios deles que se substitúe a lóxica legal pola lóxica *clientelar*, o cal incrementa a percepción de asimetría e de febleza institucional do sistema sostida polos actores locais.
  Neste sentido, a inclusión do clientelismo como nova *lóxica do apropiado* supón a introdución dun factor de incoherencia interna do sistema de relación multinivel en termos de atención ós elementos procedimentais relacionados cos principios de transparencia e legalidade, o que vai en detrimento do rendemento da política.

- A óptica multinivel das políticas sociais susténtase no período analizado nun **elemento operativo incentivador** como son as convocatorias anuais de subvencións. A propia dinámica deste elemento, e o nivel de recursos económicos comprometidos dende a Xunta de Galicia, amósase como insuficiente para facer fronte ás demandas sociais e, polo tanto, perante unha situación das facendas locais caracterizada polo seu *raquitismo*, dá nunha política que non impacta de xeito substancial na oferta como para limitar o problema da infradotación, poñendo en cuestión a súa coherencia.

- O deseño dos elementos constitutivos do PPA por parte da Xunta de Galicia comporta en si mesmo que sexa posible complementar a súa **coherencia interna** (onde é preciso lembrar a definición do problema e a hipótese causal onde os líderes da política son os Concellos, e a Xunta unicamente apoia con respecto á xestión dos servizos), coa **incoherencia externa** que se observa con respecto, por exemplo, ás diferentes políticas emprendidas pola administración autonómica sobre dinamización demográfica do rural, sobre aproveitamento de novos xacementos de emprego relacionados co eido social, ou sobre a dotación de servizos de proximidade nos Concellos rurais. É dicir, a política social deseñada non potencia nin complementa outras políticas activas coas que poida coincidir na ampliación do perímetro do problema.

- A análise do conxunto dos elementos constitutivos do PPA e das súas dimensións analíticas leva á consideración da presenza de "*déficit de implementación pre-progamado"* (Knoepfel e Weidner, 1982:92, citado por Subirats e outros 2008:164), de tal xeito que o PPA se ben responde á definición do problema realizada pola Xunta de Galicia, non está deseñado para maximizar a capacidade de produción de *outputs* da política pública e, polo tanto, para responder á infradotación de equipamentos como centro da definición do problema atendendo á normativa vixente, xa que a administración *líder* e competente na creación e xestión dos equipamentos (a administración local) non conta cos recursos acaídos a tal fin, e o PPA deseñado pola Xunta non responde ás necesidades dos Concellos e das poboacións de referencia.

6.4.5.2 O Programa de Actuación Político Administrativo na VII lexislatura.

Tal e como se vén comentando ó longo da investigación, as eleccións autonómicas que deron paso á VII lexislatura e a distribución de carteiras entre as organizacións políticas que conformaron o Goberno da Xunta de Galicia, supuxeron unha *policy window* para a introdución de modificacións non incrementais no marco das políticas sociais galegas entendidas en termos multinivel. Así, ó longo dos anos 2005 e 2006, sobre as mesmas bases lexislativas, o novo Goberno da man da Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar impulsa unha serie de medidas enmarcadas na definición do problema público xa observada. Ente estas medidas a enmarcar dentro do *Programa de Actuación Político Administrativo* salientan:

- O Pacto Local.
- O Protocolo de colaboración entre a Federación Galega de Municipios e Provincias e a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar para a xestión dos servizos sociais de ámbito local.
- O Acordo Fundacional do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.
- Os Estatutos do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.
- Os Convenios de Adhesión dos Concellos.
- Os Regulamentos Internos do Consorcio, da Rede de Galescolas e dos Centros de Atención ás Persoas Maiores, así como o Decreto 19/2008 de 7 de febreiro de creación da Rede Galega de Centros de Día de Atención Social[672].
- A Lei 13/2008 de Servizos Sociais de Galicia.

Con este conxunto de medidas fíxanse as bases xurídicas que sustentan as medidas de intervención que darán forma á nova política pública. Este novo modelo supera a relación entre administración local e autonómica baseado nas convocatorias anuais de axudas para a creación e sostemento dos servizos, para dar paso a unha relación institucionalizada e artellada en torno ó Consorcio como ente que, co liderado orzamentario da Xunta de Galicia, realizará a expansión dos servizos dende unha perspectiva multinivel.

[672] Diario Oficial de Galicia nº36 de mércores 20 de febreiro do 208.

Tanto a FEGAMP como os principais actores políticos autonómicos e locais manifestaban a necesidade de variar o modelo de relación entre as administracións propio das políticas sociais na anterior etapa, razón pola cal dentro do Pacto Local asinado entre a Presidencia da Xunta de Galicia e a FEGAMP se inclúe especificamente o feito de que:

> A Xunta e a FEGAMP crearán no ano 2006 o Consorcio Galego de Servizos de Benestar ó que poderán adherirse os Concellos afectados – para a xestión conxunta dos centros da rede primaria: casas de xuventude, puntos de atención á infancia, centros de día da terceira idade. (Pacto Local, 2005:16).

O Pacto Local non comporta unhas obrigas de carácter xurídico formalmente establecidas, pero confórmase como un marco de actuación que pon a base para unha serie de compromisos entre o novo Goberno e a FEGAMP que, no eido das políticas sociais, toman forma no Protocolo de Colaboración asinado entre a Vicepresidencia e a FEGAMP para a colaboración na xestión dos servizos sociais de ámbito local. Esta sinatura, que ten lugar en acto público o 24 de abril do 2006 conforma, ó igual có Pacto Local, un compromiso político entre os principais actores institucionais da política social en termos multinivel a partir do cal se artella a concreción xurídico – administrativa das medidas propias do novo modelo.

Neste sentido, a partir do Protocolo, Vicepresidencia e a FEGAMP deseñan os Estatutos do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar e, o 7 de xullo do 2006, publícase no Diario Oficial de Galicia a resolución da Secretaría Xeral de Relacións Institucionais pola que se dá publicidade ó convenio de colaboración asinado entre Vicepresidencia e 14 Concellos galegos para a constitución do Consorcio. Así, esta Resolución e os Estatutos que veñen aparellados na mesma e que son asinados polos Concellos e pola Vicepresidencia, son os primeiros actos xurídicos do novo modelo de política e constitúen a súa base.

Unha vez creado o Consorcio en xullo do 2006 como marco de actuación para a Xunta e para os Concellos con respecto ós servizos sociais locais, estes adhírense ó mesmo a través da sinatura dos Convenios de Adhesión que inclúen a propia sinatura do Concello dos Estatutos do Consorcio e que, ademais, supoñen o marco individual para a relación entre o Consorcio e o Concello. Deste xeito, o convenio constitúese como o instrumento xurídico individual que vencella á Xunta e ós Concellos a través do Consorcio, figurando neste aspectos tales como os servizos consorciados, os compromisos de investimentos futuros, ou as achegas, é dicir, a distribución dos custos asumidos polo Concello en relación ós servizos consorciados.

Tamén como parte do PPA sitúanse os regulamentos internos do Consorcio e das súas dúas redes máis salientables, a das Galescolas e a dos Centros de Atención ás Persoas Maiores que foron aprobados no ano 2008. Estes Regulamentos marcan o modelo de organización do ente e dos seus servizos, e atenden a elementos de carácter substantivo relacionados coas metodoloxías de intervención, facendo especial fincapé en dous aspectos presentes na determinación do problema público.

Por unha banda, no caso das Galescolas, trátase da énfase na calidade no proxecto educativo e na normalización lingüística como elementos artelladores da actividade dos centros e, por outra banda trátase do enfoque socio-sanitario de proximidade como marco xeral de actuación para os Centros de Atención ás Persoas Maiores. Con todo, os regulamentos das redes establecen a homoxeneidade na prestación dos servizos en todo o territorio, aspecto este que evita a fragmentación previa e que se recoñece para o caso dos

Centros de Día polo Decreto 19/2008 de creación da Rede Galega de Centros de Día de Atención Social.

Finalmente, aínda que a Lei 13/2008 de Servizos Sociais de Galicia é posterior á creación do Consorcio, esta inclúeo na súa Disposición Adicional Segunda que afirma que o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar é o ente encargado de promover a "*coordinación e cooperación efectiva cos concellos galegos co fin de asegurar unha cobertura equilibrada dos servizos sociais en todo territorio de Galicia"*. A 13/2008 enmarca unha política social expansiva que vai na liña do recoñecemento dos servizos sociais como dereitos subxectivos, achegando os mecanismos institucionais necesarios para a súa operativización (caso do Consorcio para os servizos locais e da Axencia Galega de Servizos Sociais para os servizos de competencia autonómica), de tal xeito que se pode indicar que a lei pecha o marco conceptual das políticas sociais potenciándoas e fornecéndoas das ferramentas precisas para o seu desenvolvemento.

O PPA da VII lexislatura tenta modificar de xeito non incremental o modelo de políticas previo incorporando:

- A estabilidade na relación entre Xunta e Concellos que dá pe á posibilidade de establecer procesos de planificación para os servizos no territorio.
- A vocación expansiva para o incremento da oferta e para afrontar a concepción de dereito subxectivo propia da 13/2008.
- O incremento orzamentario da política a través da Xunta de Galicia, o que supón o liderado autonómico.
- A institucionalización da relación multinivel e multilateral a través do Consorcio e dos seus diferentes espazos de participación.
- A homoxeneidade no territorio dos servizos ofertados e dos mecanismos de intervención substantivos a través da rede e da xestión pública e provisión directa dos mesmos realizada polo Consorcio.
- A introdución de elementos de carácter substantivo anovadores na prestación dos servizos tales como a parella educativa e o cumprimento do Plan de Normalización nas Escolas Infantís ou do enfoque socio-sanitario de proximidade nos centros de atención ás persoas maiores.

Atendendo ó modelo de análise seguido, os elementos constitutivos do PPA propio da VII lexislatura son:

- **Os obxectivos.** Os elementos que compoñen o PPA estrutúranse en forma de *funil*, de tal xeito que os de carácter macro (Pacto Local, Protocolo ou Acordo Fundacional) plasman os principios xerais do novo modelo da política social en clave multinivel, e os Estatutos do Consorcio proceden á creación do ente que a artellará. Así, pódense considerar varios tipos de obxectivos:
    - **A creación do Consorcio** é o primeiro dos obxectivos do PPA xa que en torno a el organizarse institucionalmente a política pública e artellarase a óptica expansiva da mesma. Este obxectivo é definido dende o Pacto Local e a súa creación formúlase directamente a través do Protocolo ata o Acordo Fundacional que é o documento xurídico que a sustenta.

- **A asunción polo Consorcio da xestión dos servizos sociais de carácter local, con especial atención ás escolas infantís e ós centros de atención ás persoas maiores.** Este é o ámbito de actuación do Consorcio que é obxecto dunha fonda variación de carácter institucional e substantivo con respecto ó anterior modelo, e cuxa definición como obxectivo da política se observa tamén dende o Pacto Local ata chegar ó Acordo e ós Estatutos do Consorcio. Con todo, tamén se afirma que a actuación do ente poderá expandirse ós servizos sociais locais que os Concellos consideren consorciables.
- **A homoxeneidade da prestación dos servizos** atendendo ós Regulamentos. A prestación será semellante en todo o territorio galego, se ben se atenderá á adaptación ós contextos locais en virtude das incidencia dos espazos de participación deseñados a tal efecto nas dúas grandes redes de servizos.
- **A definición dos obxectivos en termos de centros e prazas.** A definición cuantitativa destes obxectivos a nivel global non se atopa recollida nos documentos integrantes do PPA, se ben para o nivel local os Convenios recollen tanto os servizos consorciados como os compromisos de novas dotacións. Neste sentido, como foi comentado, un dos obxectivos explícitos do novo modelo non só é a institucionalización e estabilidade da relación entre Xunta e Concellos para incrementar a oferta, senón tamén a sustentabilidade económica da oferta municipal existente. Así, a consorciación de servizos comporta unha redución do gasto municipal para cos servizos consorciados e supón a posibilidade de que os Concellos incrementen o seu esforzo noutros eidos ou reduzan as súas tensións financeiras.

- Os **elementos avaliativos.** En relación directa co anterior elemento do PPA, é posible atopar elementos avaliativos para determinados obxectivos en tanto que outros obxectivos non explicitados non contan cos seus correspondentes elementos avaliativos. Así, se ben a propia creación do Consorcio ou a asunción da xestión das principais redes de servizos son obxectivos explícitos recollidos na documentación xurídico-administrativa xerada e o seu cumprimento pode comprobarse ó seren os primeiros alicerces institucionais do modelo da política pública, outro tipo de obxectivos e elementos avaliativos non son introducidos de xeito tan explícito na documentación que conforma o PPA. Este é o caso dos obxectivos agregados para a expansión da oferta (é preciso lembrar que en determinados Convenios atópase recollido o compromiso de incremento de centros ou prazas para cada localidade) cuxos elementos avaliativos non se atopan recollidos no PPA aínda que están presentes en posteriores produtos intermedios da política pública.

- Os **elementos operativos**. A diferenza do acontecido no anterior modelo de política, o PPA da VII lexislatura modifica este elemento operativo baseándose nas posibilidades recollidas pola mesma normativa de referencia pero que non foran exploradas. Deste xeito, a introdución do Consorcio como elemento operativo básico e o deseño de convenios de adhesión municipais que determinan na práctica a capacidade operativa do propio Consorcio son os elementos operativos centrais das novas regras institucionais.
  Así, de xeito coherente coa definición do problema, a Xunta asume o liderado da política mediante a creación do Consorcio como ente multinivel no cal se integran os Concellos de xeito voluntario o cal supón unha re-definición dos grupos obxectivo**.** Ademais, a Xunta revisa a amplitude da colaboración dende unha óptica expansiva dos servizos existentes e

incrementa o abano de servizos de nova creación susceptibles de prestar consorciadamente (caso do programa *Xantar na Casa*). É dicir, a Xunta de Galicia asume a responsabilidade directa de apoiar ós Concellos na prestación dos servizos de referencia e o Consorcio constitúese no principal elemento operativo utilizando a modalidade de intervención baseada na *persuasión* para acadar a adhesión municipal e, unha vez adheridos os Concellos, utiliza a *provisión directa de bens e servizos* como modalidade de intervención da política pública.

- O **Acordo de Actuación Político-Administrativo (APA)** varía substancialmente con respecto ó período anterior xa que, se ben nun primeiro intre son os Concellos e a Vicepresidencia da Xunta de Galicia os que deciden a creación do Consorcio, o cal supón a repetición do mesmo APA ca no período anterior; este é un primeiro paso para que as relacións que no anterior modelo se establecían de xeito bilateral, se establezan dun xeito multilateral a través do propio Consorcio e dos seus diferentes espazos de participación. Así, a natureza consorcial do ente comporta que tanto Xunta como Concellos sexan Consorcio, e que a pesar de que estes sigan a formar parte do APA, irrompe no mesmo o Consorcio como ente administrativo encargado da implementación da política, e como espazo onde se artellan as novas regras institucionais.
  Con respecto ós recursos da política, estes non se centran nas ordes axudas anuais deseñadas pola Xunta (que seguen en vigor), senón que pasan a ser os orzamentos propios da Xunta de Galicia (concretamente da Secretaría Xeral de Igualdade e da Secretaría Xeral de Benestar de xeito maioritario) os que son trasladados ó Consorcio e que, de xeito complementario coas achegas municipais, conforman o orzamento do ente e, polo tanto, o principal recurso do APA. Con todo, en virtude dos Convenios de adhesión asinados polos Concellos, estes poden establecer variacións con respecto ás achegas ou ós investimentos, de tal xeito que os recursos municipais seguen a ter un rol básico de cara a aspectos tan determinantes como a cesión de solo público para a construción de equipamentos ou a cesión de infraestruturas xa construídas para a xestión consorciada. Ademais, é salientable o feito de que os servizos centrais do Consorcio inicien a prospección de fondos procedentes da Administración Xeral do Estado (Plan Educa 3) ou da Unión Europea (Fondos FEDER) para a realización de investimentos.

- Os **elementos procedimentais** básicos do novo modelo da política pública non se ven afectados no relacionado coa súa atención ós principios básicos da legalidade propios do estado democrático de dereito, pero si que é preciso indicar que se ven modificados ó introducir no APA ó Consorcio como ente que xestiona o proceso de servución de xeito integral. Así, de xeito coherente co estudado no anterior período, as actuacións individuais da Xunta de Galicia, dos Entes Locais e do Consorcio atéñense á legalidade vixente e ó procedemento administrativo; en tanto que as relacións entre Xunta e Concellos, artelladas en torno ó Consorcio tamén se ateñen á legalidade vixente e ó procedemento administrativo.
  Finalmente, obsérvase unha variación substancial con respecto ó anterior modelo xa que, se ben con carácter previo ó 2006 son os Concellos os encargados da prestación finalista dos servizos e de establecer a relación cos usuarios (tamén baseada na legalidade vixente e no procedemento administrativo á hora da determinación dos dereitos e obrigas de administración e usuarios con respecto ós servizos), dende a VII lexislatura o Consorcio

substitúe ós Concellos na relación directa cos usuarios e, polo tanto, asume as obrigas propias na prestación dos servizos ó se converter no interlocutor dos usuarios.
Ademais, tamén é preciso indicar que a creación de espazos de participación centrais (Asemblea, Comité de Dirección) e territoriais (Comisións Mixtas ou espazos propios dos servizos) propios do modelo consorcial comporta a creación de novos procedementos na relación entre Xunta – Consorcio – Concellos – Usuarios, polo que é preciso que os equipos técnicos que no anterior período executaban as súas funcións de xeito único se axeiten a un novo escenario de carácter relacional atendendo á filosofía que enmarca a política.

Atendendo ó modelo analítico, a continuación amósase cadro resumo coas dimensións analíticas operativas do PPA.

Táboa 60: Resumo das dimensións analíticas operativas do PPA. VII lexislatura.

Dimensións analíticas	Resultado	Comentarios
PPA detallado *vs* PPA macro	PPA detallado	O PPA na VII lexislatura amósase detallado sobre todo no que se refire ó seu contido de carácter institucional dende a 13/2008, xa que no mesmo se atopa detallada a creación e funcionamento xeral do Consorcio e das súas dúas grandes redes; en tanto que o contido de carácter substantivo relacionado cos servizos é salientable pero de carácter máis macro quedando pendente do seu desenvolvemento metodolóxico posterior por parte do ente.
PPA centralizado *vs* PPA descentralizado	PPA intermedio	O PPA comporta a creación dun ente de colaboración no que tanto a Xunta de Galicia como os Entes Locais teñen unha participación activa, polo que de facto non incide na distribución competencial senón nunha nova forma de xestión do servizos.
PPA substantivo *vs* PPA institucional	PPA institucional	O PPA salienta pola súa énfase na creación e artellamento do Consorcio como ente de colaboración de carácter multinivel, de tal xeito que fai énfase nos aspectos institucionais da política e das súas dúas grandes redes de servizos, estudando tamén os aspectos substantivos relacionados coa intervención dos usuarios pero quedando pendentes do seu desenvolvemento posterior.

Fonte: Elaboración propia a partir de Subirats e outros (2008)

Como se pode comprobar, o estudo das dimensións analíticas amosa un PPA detallado no institucional, en tanto que tamén recolle contido de carácter substantivo pero queda pendente do seu desenvolvemento por parte dos equipos técnicos centrais que, en colaboración con cadansúa *rede* sectorial, procedan á definición e aterraxe territorial das metodoloxías específicas de intervención cos usuarios. Con isto pódese afirmar que a propia creación e desenvolvemento do Consorcio comporta o centro das regras institucionais da política na VII lexislatura, sendo o ente o que representa a institucionalización das relacións multinivel, a súa estabilidade e, co liderado orzamentario da Vicepresidencia, o que artellará a expansión da oferta dun xeito homoxéneo e non fragmentado no territorio, dando así resposta á definición do problema realizada.

Neste sentido, é posible afirmar que o PPA da VII lexislatura:

- Comporta unha ruptura co anterior modelo a través da 13/2008 que se centra na concepción da propia política expansiva e universalizadora no recoñecemento dos dereitos subxectivos. Ademais, o seu contido institucional é un dos **elementos operativos** máis salientables xa que da propia creación do Consorcio e da adhesión dos Concellos dependerá a evolución posterior da política en termos de incremento da oferta de servizos. Así, obsérvase unha fonda modificación non incremental da política e un *path departure* realizado cunha mesma normativa básica de referencia interpretada dun xeito substancialmente diferente polos seus promotores.

- O centro das novas regras institucionais é o propio Consorcio, sendo este o ente que artella a política dende o ámbito institucional e dende o ámbito substantivo xa que os novos métodos de intervención que poñen en práctica as novas redes de servizos (Escolas Infantís e Centros de Atención ás Persoas Maiores, sobre todo) son deseñados unha vez creado o Consorcio. É dicir, é o Consorcio como institución o que representa a evolución da política pública.

- Seguindo con esta lóxica, e como **elemento avaliativo** relacionado con este nivel institucional atópase a propia creación do Consorcio e a súa expansión en termos de adhesión dos Concellos. Así, ó ser o Consorcio o ente que representa as novas regras institucionais, a súa creación e a adhesión dos Concellos comporta un éxito institucional para a política pública e para o seu *promotor*, co que isto supón á hora de focalizar as reaccións dos actores *opositores* á mesma atendendo ó elevado simbolismo deste feito.

- O PPA comporta a evolución dende un modelo de política de carácter *incentivador* (as convocatorias de axudas) a outro que combina a *persuasión* (para a creación do Consorcio entre Vicepresidencia e FEGAMP ou para a adhesión dos Concellos ó ente) coa *provisión directa dos servizos consorciados*. Estes elementos son básicos á hora de entender un contexto multinivel e, sobre todo, á hora de responder ás demandas dos concellos de menor poboación ou de menor capacidade económica para afrontar os servizos.

- É preciso afirmar a **coherencia interna** presente no PPA en relación á definición do problema realizada tanto dende a Vicepresidencia da Xunta, como dende a FEGAMP e dende a maior parte dos actores políticos e institucionais (todos agás o Partido Popular autonómico). Este feito tamén é trasladable á **coherencia externa** xa que unha visión multinivel e expansiva das políticas sociais comporta, por exemplo, a presenza de complementariedades para coa política de dinamización demográfica rural de tal xeito que se pretende unha dotación de servizos públicos en zonas con escasa oferta que actúen como atracción da poboación na liña do *"mix entre as axudas directas ás familias e unha boa oferta de servizos públicos"*[673] recollida pola Comisión de estudos sobre o problema demográfico da VI lexislatura.

- Tanto a coherencia do PPA coa definición do problema realizada por boa parte da *policy network*, así como a súa énfase e prioridade no institucional e no multinivel como paso previo para afrontar o substantivo comporta que a política evolucione dende a presenza de

[673] Declaracións realizadas por Carlos Aymerich, voceiro do BNG (VII e VIII lexislaturas) e representante do BNG na V Comisión do Parlamento.

déficit de implementación pre-programado observado con anterioridade, a un escenario no que o PPA se atopa deseñado para que se maximice a produción de outputs. A formulación institucional da política abre un campo de actuación axeitado para o seu desenvolvemento substantivo en función das necesidades dos Concellos, da poboación e das liñas da Vicepresidencia.

6.4.5.3 O Programa de Actuación Político Administrativo nas VIII e IX lexislaturas.

O período comprendido entre o 2009 e o 2015 (VIII e parte da IX lexislaturas) iníciase cos resultados electorais do 1 de marzo do 2009 que outorgan ó Partido Popular a maioría absoluta no Parlamento. Este troco comporta a fonda revisión da estrutura de Consellerías da Xunta de Galicia, eliminando a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar, e pasando as súas competencias á Consellería de Traballo e Benestar.

O troco da maioría parlamentaria supón para as regras institucionais das políticas sociais creadas na VII lexislatura que o actor clasificado como *opositor* á mesma pase a ser o competente para a súa implementación, ficando baleiro o rol de *promotor*, de tal xeito que o *opositor* actuará como *director* da política pública a raíz dos trocos na xerencia do Consorcio. Este período remata no ano 2015 coa reformulación da estrutura de Consellerías da Xunta de Galicia, o que supuxo a creación da Consellería de Política Social e a renovación da xerencia do Consorcio.

Neste contexto, pódese afirmar que o PPA do período 2009 – 2015 está composto por:

- Decisión da disolución do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.
- Diferentes modificacións do regulamento interno do Consorcio e da Rede Galega de Escolas Infantís que, con respecto a esta última, complementa ó Decreto 330/2009 polo que se establece o currículo da Educación Infantil en Galicia que ten influencia, sobre todo, no relativo ó modelo de normalización lingüística.
- Lei 3/2011 de Apoio á Familia.
- Aprobación dos Estatutos e creación da Axencia Galega de Servizos Sociais.
- Normativa autonómica de carácter *incentivador* con relación á sinatura de convenios de adhesión á Axencia por parte dos Concellos (art. 86 da 12/2014) e normativa de racionalización do sector público autonómico que contempla a liquidación do Consorcio (Disposicións Adicionais 10ª e 11ª da Lei 4/2013 de 26 de decembro de racionalización do sector público autonómico).

Con respecto á decisión da disolución do Consorcio e integración na Axencia unha vez se aprobaran os seus Estatutos, esta tómase na Asemblea realizada no mes de xullo do 2010 cun total de 505 votos a favor e 116 en contra[674]. Esta decisión intégrase no PPA xa que se toma atendendo ós Estatutos do Consorcio e, polo tanto, ten repercusións de carácter xurídico ó iniciar o proceso determinado nos Art. 37 e 38 dos propios Estatutos. A decisión supón unha fonda modificación dos instrumentos de intervención e das modalidades operativas da

[674] Véxase a nota oficial na web do Consorcio http://igualdadebenestar.org/novas/nova.php?id=476&lg=gal consultada en xullo – setembro 2017.

política, xa que a disolución inicia un proceso que remataría coa integración dos Concellos na Axencia como ente autonómico.

Ademais de salientar a coherencia da decisión da disolución coa liña sostida polo Partido Popular autonómico na VII lexislatura, é preciso incidir en que un elemento central do programa electoral presentado ás eleccións do 2009 é o relacionado coa *racionalización da acción pública* e a *eficiencia na xestión* como aspectos básicos para a integración do Consorcio na Axencia, procurando evitar duplicidades e mellorando así a xestión nun período de recesión económica.

Como se pode observar, no PPA inclúese a Lei 3/2011 de Apoio á Familia xa que inclúe entre as súas disposicións a necesidade explícita de incrementar o apoio ós centros de atención á primeira infancia dende a óptica da conciliación. Esta aprobación non incide no desenvolvemento do PPA que segue a ter como obxectivo central a modificación da arquitectura institucional das políticas sociais, de tal xeito que a pesar de que a normativa sectorial segue a recoñecer o problema da oferta, as disposicións operativas do PPA priorizan a modificación institucional na liña da creación da Axencia en troques da vía consorcial.

Con todo, namentres non se aproban os Estatutos da Axencia, o Consorcio segue a estar en vigor e non se produce o traspaso da xestión dos centros consorciados, polo que no período analizado lévanse a cabo as seguintes modificacións dos regulamentos, salientando**:**

- **Modificación do Regulamento Interno do Consorcio.** Publicada en maio do 2010. Ademais de realizar a actualización da denominación das Escolas Infantís (pasando do termo Galescolas – Rede Galega de Escolas Infantís a Rede de Escolas Infantís de Galicia – A Galiña Azul) as principais modificacións do regulamento céntranse (I) na atribución da denominación de área ás Escolas Infantís; e (II) na remodelación da área de Benestar introducindo a figura da xerencia adxunta como superior xerárquico.
- **Varias modificacións do Regulamento Interno da Rede de Escolas Infantís** levadas a cabo nos anos 2011 e 2013 e que, ademais de proceder ós trocos de nomenclatura e imaxe corporativa, salienta pola visibilidade da eliminación dos elementos relacionados coa normalización lingüística como valor da Rede. Así, na Galiña Azul queda apuntado que "*o persoal das escolas infantís usará na aula a lingua materna predominante entre o alumnado, terá en conta a lingua do contorno e coidará que o alumnado adquira de forma oral e escrita o coñecemento da outra lingua oficial de Galicia, dentro dos límites propios desta etapa*"[675]. Estas modificacións van na liña do Decreto 330/2009 polo que se establece o currículo da educación infantil en Galicia e que presenta o tratamento da lingua galega dende unha perspectiva diferente á do Plan de Normalización do 2004, desbotando o concepto normalización en consonancia co posterior Decreto 79/2010 e pasando ó plurilingüísimo no que emerxe o bilingüismo cordial como novo paradigma da política pública lingüística (Losada, 2012). Ademais, o novo regulamento do 2011 elimina o Consello da Rede como órgano asesor a nivel central, potenciando a Comisión de Coordinación Pedagóxica, en tanto que a nivel de cada Escola troca a nomenclatura do Consello de Participación da Galescola denominándoo Consello Escolar con idénticas funcións.

[675] Art. 33 do Regulamento de Réxime Interior das Escolas Infantís aprobado polo Comité Directivo do 30 de setembro do 2011.

En relación ós Estatutos da Axencia Galega de Servizos Sociais, estes foron aprobados no Decreto 40/2014 polo que se crea a Axencia, tendo sido analizados ó longo da investigación. De tódolos xeitos, ó formar parte do PPA da política no período 2009-2015 é preciso facer énfase nos seguintes aspectos:

- A Axencia é un ente autonómico que, mediante a inclusión da FEGAMP como representante dos Concellos no Consello Reitor, convértese nun ente con capacidade para xestionar os servizos anteriormente consorciados. Con todo, segundo as apreciacións feitas por diferentes entrevistados ó longo da investigación, a autonomía local non foi un elemento considerado en cuestión no deseño da Axencia.
- A Axencia nace co obxectivo inicial de racionalizar a prestación dos servizos, pretendendo incluír nun mesmo ente ás Escolas Infantís titularidade da Xunta de Galicia, do Consorcio e dos Concellos co que isto comporta de redución de duplicidades.
- A integración dos Concellos na Axencia é un escenario de futuro consensuado entre a Xunta de Galicia e a FEGAMP[676], se ben para producirse este feito os Concellos deben liquidar as achegas adebedadas ó Consorcio, elemento no que se produce o desacordo e bloqueo.

Finalmente, con respecto ó PPA deste período, atópase a presenza de normativa autonómica *incentivadora* da sinatura de convenios de adhesión á Axencia por parte dos Concellos, representada polo Art. 86 da lei 12/2014 de medidas fiscais e administrativas que prevé a redución do 50% das cantidades adebedadas ó Consorcio polo Concello que asine o convenio de integración na Axencia.

Como se pode observar, o PPA do período 2009 – 2015 tenta realizar unha modificación institucional substancial con respecto ó período previo centrada na disolución, liquidación e extinción do Consorcio e traspaso dos centros consorciados á Axencia. Ó mesmo tempo, e tendo en conta que o Consorcio segue a estar en activo, modifica paulatinamente o seu funcionamento adaptándoo ás liñas do Goberno da Xunta na VIII lexislatura. Así, en tanto a decisión da disolución, o deseño e creación dos Estatutos da Axencia ou o Art. 86 da 12/2014 corresponden á parte institucional da política pública, a modificación dos regulamentos corresponde á realización de trocos substantivos ata o intre da extinción do Consorcio.

Neste sentido, o PPA institucional e substantivo son coherentes coa definición do problema realizada polo Partido Popular autonómico dende finais da VII lexislatura que, ademais de se centrar en aspectos relacionados coa eficiencia do gasto público ou a súa racionalización, contempla a existencia do ente como parte do propio problema. Ademais, a modificación do regulamento das Escolas Infantís ten como elemento máis salientable a revisión da introdución do elemento lingüístico, polo que se incide tamén na ampliación do perímetro do problema.

Atendendo ó modelo de análise seguido, os elementos constitutivos do PPA propio do período 2009 - 2015 son:

- **Os obxectivos**. Tal e como se comentou ó longo do apartado, o PPA contempla o obxectivo central da disolución do Consorcio e da súa substitución pola Axencia, en tanto que tamén contempla a adaptación da súa actuación ás liñas marcadas pola Xunta de

[676] Declaracións realizadas por Roberto Rodríguez, xerente do Consorcio 2009 – 2015.

Galicia mentres este estivera vixente. Deste xeito, se ben o obxectivo central é identificable, no relativo á adaptación da operatividade do ente ás liñas da Xunta de Galicia é posible apreciar matices. Así, en tanto a eliminación da normalización do regulamento interno das Escolas Infantís é recollido de xeito específico e visible, outro tipo de obxectivos relacionados coa oferta de centros e prazas atópanse ausentes en termos cuantificables na documentación que conforma o PPA.

- Os **elementos avaliativos**. A análise dos elementos avaliativos do PPA a realizar é semellante á efectuada no período previo xa que, se ben se pode afirmar que o principal obxectivo do PPA que é a disolución, liquidación e extinción do Consorcio e creación da Axencia como a súa substituta non foi acadado; tamén se pode indicar que se carece de elementos avaliativos (así como de obxectivos cuantificados) relativos á oferta. Con todo, a xerencia do Consorcio neste período recoñece que a pesar das dificultades de tipo económico, acádase a ratio de cobertura de Escolas Infantís recomendada pola Unión Europea no ano 2014, o cal actúa a xeito de elemento avaliativo se ben non recollido na documentación oficial[677].

- Os **elementos operativos.** O **PPA** ten como principal elemento operativo na procura do seu obxectivo principal a propia disolución do Consorcio e o traspaso dos centros consorciados á Axencia a través da sinatura polos Concellos de novos convenios de adhesión coa propia Axencia, o que suporía que na posta en marcha desta se contaría coa estrutura administrativa e funcional propia do Consorcio tal e como se recolle nas Disposicións Adicionais cuarta á sétima do decreto 40/2014. É dicir, a variación do marco institucional ó pasar do Consorcio á Axencia non debería incidir no proceso de servución ou na xestión cotiá dos centros previamente consorciados.
  Con este esquema, os grupos obxectivo da política seguen a ser os mesmos ca na VII lexislatura, aínda que se incrementa o rol municipal no aspecto orzamentario, en tanto que se reforza o liderado da Xunta de Galicia a través da Axencia como ente autonómico.

- O **Acordo Político Administrativo** vese substancialmente redefinido con respecto ó anterior período a través dunha distribución de intensidades diferentes para o novo marco institucional deseñado en torno á Axencia. Así, a Xunta de Galicia incrementa o seu papel en termos de liderado e visibilidade e os Concellos perden capacidade de incidencia a nivel central ó pasar de se representaren a si mesmos na Asemblea a seren representados no Consello Reitor a través de cinco persoas nomeadas a proposta da FEGAMP. De tódolos xeitos, os Concellos forman parte do APA básico ó seren os competentes para asinar os convenios de adhesión á Axencia xa que o PPA non comporta unha nova distribución competencial dos servizos de referencia, que seguen a ser de titularidade municipal.

- Os **elementos procedimentais** presentan unha continuidade básica con respecto ós períodos anteriores xa que tanto as relacións entre as administracións, como as relacións destas cos usuarios responden ó principio de legalidade e ó respecto ó procedemento

[677] Con posterioridade observarase como a ratio acadarase, segundo notas de prensa oficiais remitidas ós medios de comunicación, no ano 2016.

administrativo. Con todo, matízanse os elementos de carácter relacional a través da eliminación de espazos como a Asemblea.

Unha vez observados os elementos constitutivos do PPA no período 2009 – 2015, e as súas principais características, procederase ó estudo das dimensións analíticas operativas atendendo á seguinte táboa:

Táboa 61: Resumo das dimensións analíticas operativas do PPA. 2009 - 2015.

Dimensións analíticas	Resultado	Comentarios
PPA detallado *vs* PPA macro	PPA detallado	O PPA ten un contido institucional amplo xa que deseña unha fonda renovación do marco institucional da VII lexislatura, en tanto que no relativo ó seu ámbito máis substantivo realiza variacións sobre o PPA previo.
PPA centralizado *vs* PPA descentralizado	PPA centralizado	O PPA do período no nivel institucional evoluciona dende a construción dun ente multinivel (consorcio), cara a construción dunha Axencia autonómica na que os concellos se integran pero onde non son co-titulares, producíndose *de facto* unha centralización das competencias xestionadas.
PPA substantivo *vs* PPA institucional	PPA institucional	O PPA caracterízase polo deseño dunha fonda renovación institucional do marco da VII lexislatura, ó mesmo tempo que asume certas variacións substantivas de visibilidade.

Fonte: Elaboración propia a partir de Subirats e outros (2008)

Como se pode comprobar, o PPA do período analizado céntrase nunha revisión de carácter institucional do marco previo, que se complementa coa introdución de trocos substantivos na operatividade das redes de servizos que, aínda que se poden considerar marxinais para o proceso de servución completo, inciden na ampliación do perímetro do problema definido na VII lexislatura (introdución da normalización nas Escolas Infantís) e responden a un dos elementos máis salientables e simbólicos utilizados polo principal opositor á política (o Partido Popular autonómico) ó longo da VII lexislatura.

Neste sentido, a propia existencia destes elementos integrantes do PPA comporta a posibilidade da verificación da súa plasmación efectiva e do seu éxito. Así, os trocos producidos nos regulamentos internos do Consorcio e da Rede de Escolas Infantís prodúcense efectivamente e son considerados actos de implementación (Produto Intermedio 5) ó seren decisións administrativas de inmediata execución, como é o caso da modificación do organigrama do Consorcio ou a eliminación do elemento normalizador nas Escolas Infantís.

Unha situación diferente acontece con aqueles aspectos do PPA relacionados coa modificación institucional e o paso do Consorcio á Axencia. Neste aspecto, a pesar de que a decisión e o proceso de traspaso foi aprobado por unha ampla maioría de votos na Asemblea do Consorcio do 2010, esta decisión (que é un elemento operativo de primeiro nivel e será considerado acto de implementación con posterioridade) comportaba un proceso de revisión e liquidación da situación dos convenios de adhesión asinados por cada Concello para se integrar no Consorcio. Neste punto que xorden as diverxencias e o posicionamento individual dos actores (actores institucionais locais enmarcados na FEGAMP) provoca a paralización de

todo o proceso, o que supón que a decisión non se verifique na práctica e fique bloqueada ata o 2015. É dicir, a parte institucional do PPA que formula a revisión do modelo e da súa arquitectura, e que responde á definición do problema e á actuación do Partido Popular autonómico na VII lexislatura non ten efectos producíndose un *déficit de implementación*.

Deste xeito, o PPA do período 2009 – 2015:

- É formulado dun xeito coherente coa definición do problema realizada polo Partido Popular autonómico e coa postura sostida no período previo, así como coas liñas mestras determinadas no programa electoral do 2009, tanto no que comporta á revisión institucional e substantiva.

- Os obxectivos e os elementos operativos responden á definición do problema que evoluciona dende a oferta cara á xestión, á racionalización e á eficiencia. Deste xeito, aprovéitase a figura da Axencia presente na 13/2008 para deseñar unha nova arquitectura que racionalice as estruturas administrativas existentes e os procesos internos de traballo.

- A propia verificación da extinción do Consorcio e da asunción da xestión dos centros consorciados por parte da Axencia convértese no principal elemento avaliativo do PPA. Neste sentido, dun xeito parello ó acontecido no anterior período onde se afirmaba que a creación e a adhesión de Concellos ó Consorcio se consideraba o primeiro elemento da política da VII lexislatura, no 2009 – 2015 a disolución, liquidación e extinción do Consorcio e a súa substitución pola Axencia é o primeiro elemento da política. A non consecución deste obxectivo central supón a non viabilidade do novo deseño institucional e dá pé ó novo período.

- No bloqueo efectivo do PPA xurdido entre o 2009 e o 2015 inciden dun xeito fundamental o APA e os elementos procedimentais herdados da VII lexislatura. Así, o PPA do presente período comporta unha modificación substancial do APA herdado xa que, se ben os Concellos teñen a posibilidade de se adherir á Axencia de xeito voluntario, estes ven limitada a súa marxe de actuación dentro da Axencia con respecto ó modelo previo consorcial. Ademais, esta nova adhesión vén precedida polo proceso de cuantificación e liquidación das achegas adebedadas ó Consorcio, proceso este no que se multiplican as diverxencias e no que os Concellos mobilizan os seus recursos atendendo ó elemento procedimental (utilizando dende as Comisións Mixtas ata os contenciosos xudiciais) en defensa do que consideran os seus intereses.

- O PPA do período inclúe aspectos de carácter *incentivador* como pode ser a utilización do Art. 86 da 12/2014, aspectos de carácter *persuasivo* relacionados coa votación na Asemblea para a disolución do Consorcio ou coa sinatura dos novos convenios por parte dos Concellos para a adhesión á Axencia, e a *provisión directa dos servizos* xa que non se pode esquecer o feito de que a continuidade do Consorcio e da súa prestación de servizos é paralela á modificación da arquitectura institucional da política.

Deste xeito, pódese afirmar que, atendendo á liña exposta na investigación, son os actores institucionais locais como parte do APA os que bloquean unha política deseñada de xeito coherente coa definición do problema realizada polo Partido Popular autonómico, e para a cal

se utilizan diferentes vías (persuasión e incentivos) por parte dos actores institucionais autonómicos e por parte do propio Partido Popular autonómico. Con todo, o deseño e os recursos mobilizados pola parte autonómica non son quen de variar o posicionamento dos actores institucionais locais, de tal xeito que se verifica a complexidade das políticas sociais multinivel a raíz da potencialidade da axenda local que ten capacidade de bloqueo ó longo do período 2009 – 2015 das modificacións institucionais deseñadas dende a Xunta de Galicia.

6.4.5.4 O Programa de Actuación Político Administrativo na X lexislatura.

En outubro do ano 2015, preto dun ano antes da convocatoria electoral que dá pé á X lexislatura, prodúcese unha modificación da estrutura da Xunta de Galicia creándose a Consellería de Política Social coas competencias da anterior Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar que foran trasladadas á Consellería de Traballo e Benestar nas VIII e IX lexislaturas.

Á fronte da nova Consellería de Política Social é situado José Manuel Rey Varela, anterior presidente da FEGAMP no período 2011 – 2015 e Alcalde de Ferrol polo Partido Popular. O seu nomeamento comporta o troco na Presidencia do Consorcio e, no seu Comité Directivo do 12 de novembro, o nomeamento de Perfecto Rodríguez, anterior alcalde de Ponte Caldelas polo Partido Popular, como novo xerente.

O troco no equipo directivo da Consellería e do Consorcio, ademais do troco na dirección da FEGAMP como consecuencia das eleccións locais de maio do 2015 que facilita o acceso á Presidencia da mesma a Alfredo García, Alcalde do Barco de Valdeorras polo PSdG-PSOE, en colaboración co BNG, supón a modificación na evolución da política pública, deixando atrás a etapa de inestabilidade institucional e acadando acordos básicos entre os principais actores institucionais da política pública (Xunta de Galicia e Entes Locais) con respecto ó futuro do Consorcio e á súa estabilidade definitiva.

Esta revisión en clave de estabilidade institucional non supón a derogación formal das decisións anteriormente tomadas (a de disolución en Asemblea, por exemplo) senón que opera a xeito de nova capa epidérmica que as invalida efectivamente, revertendo a situación de *inestabilidade institucional* na que se atopaba inmerso o Consorcio dende o ano 2010 e, *de facto*, continuando coa evolución real que mantivera no anterior período. Neste sentido, por primeira vez dende o 2009 a liña de actuación da Xunta de Galicia para coa política asume a figura do Consorcio como ente que artella a política social e os servizos de referencia dende unha óptica multinivel, desaparecendo da *axenda* a súa disolución e a transferencia dos equipamentos consorciados á Axencia. Así, é posible retomar a atribución á Consellería de Política Social do *rol* de *promotor* da política pública.

O PPA da X lexislatura da política pública baséase nos seguintes documentos:

- Acordo Marco FEGAMP – Consellería de Política Social en relación ó Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar de 11 de maio do 2016.

- Acordo entre a Xunta de Galicia e as organizacións sindicais para a integración do persoal do Consorcio no Convenio Colectivo Único da Xunta de Galicia, con data de entrada en vigor de 1 de xaneiro do 2017.
- Art. 69 da Lei 2/2017 de medidas fiscais, administrativas e de ordenación.

A nova liña de actuación da Consellería de Política Social comporta, por unha banda, o acordo coa FEGAMP relacionado coa estimación definitiva e distribución dos custos das prazas, en tanto que por outra banda procede á integración do persoal do ente no Convenio da Xunta de Galicia o cal reforza a estabilidade do ente e do seu cadro de persoal. É dicir, o Consorcio vese estabilizado e reforzado dende o punto de vista institucional a través do acordo entre os actores básicos da política pública (Xunta de Galicia e FEGAMP), así como mediante os acordos en materia de persoal coas organizacións sindicais.

O deseño do PPA por parte do Consorcio e da Consellería de Política Social é coherente coa definición do problema público na que salientan os conceptos *clarificación, estabilidade, racionalización* ou *expansión*, así como coa hipótese de intervención na que ten un lugar sobranceiro a FEGAMP como actor institucional básico na *policy network*.

Atendendo á evolución na definición do problema, é preciso reiterar a referencia especial á situación de bloqueo previa derivada do posicionamento dos Entes Locais e da súa capacidade de mobilización de recursos, de tal xeito que a Xunta modifica a súa liña de actuación desbotando a hipótese de intervención propia da VIII e IX lexislaturas, e deseñando un PPA que responda á nova definición do problema e hipótese de intervención da X lexislatura. Así, o Art. 69 da 2/2017 non só fai efectivo a nivel lexislativo os Acordos ós que se chegou ó longo do 2016, senón que clarifica definitivamente as liquidacións dos Concellos, incluíndo o feito de que as cantidades a aboar por parte dos Entes Locais serán consideradas débedas firmes e poderán ser obxecto de compensación coa correspondente participación no Fondo de Cooperación Local. Ademais, tamén inclúe a posibilidade de aplicar as novas liquidacións de xeito retroactivo cunha bonificación do 50% sobre as liquidacións previamente realizadas, e cun período de pagamento de 5 anos.

Os elementos constitutivos do PPA da X lexislatura son:

- **Os obxectivos.** Tal e como se vén comentando, ámbolos documentos e o seu recoñecemento legal teñen o obxectivo final de proceder á estabilización da arquitectura institucional básica da política. Este obxectivo compleméntase con dous tipos de obxectivos ós que responden cada un dos documentos. O primeiro é a clarificación dos Convenios de adhesión dos Concellos ó Consorcio asinados na VII lexislatura, de tal xeito que se acorde a estimación do custo das prazas consorciadas e as achegas finais dos Concellos ó Consorcio. Esta clarificación suporá o remate da *conflitividade institucional* existente entre Xunta e Concellos dende a VIII lexislatura, así como o incremento efectivo das achegas dos Concellos polos servizos consorciados.
  O segundo dos obxectivos é a estabilidade do cadro de persoal do Consorcio cuxa situación se ve en cuestión dende a propia VII lexislatura e cuxa inestabilidade se ve incrementada a raíz da anulación da convocatoria dos procesos de selección de persoal de finais do 2008 realizada en abril do 2010 a raíz do informe da Dirección Xeral de Función Pública. Así, o Acordo entre a Xunta e as centrais sindicais comportará, ademais da equiparación das remuneracións dos traballadores do Consorcio cos da Xunta de Galicia, a

homologación das categorías laborais, a formulación de novos procesos de selección para incrementar o cadro de persoal, así como o inicio dos trámites para a funcionarización do persoal do Consorcio de conformidade coa lexislación. Deste xeito, modifícase o réxime laboral propio do Consorcio en coherencia coa liña da estabilidade procurada polo PPA, incluíndo a funcionarización como corolario da devandita estabilidade institucional a nivel laboral.

- Os **acordos** integrantes do **PPA** son de contido **operativo** (o que suporá que se lles conceda a categoría de actos de implementación con posterioridade), salientando a posibilidade de avaliar a posta en marcha dos mesmos a raíz da existencia dunha comisión de seguimento xeral no caso do acordo sindical, en tanto que no caso do acordo coa FEGAMP serán as comisións mixtas Concello – Consorcio as encargadas de realizar o seguimento da nova distribución dos custos. Ademais, como xa se comentou, o obxectivo central é a estabilidade definitiva do Consorcio, polo que a retirada da *axenda* da Xunta de Galicia da disolución do mesmo é o primeiro dos elementos avaliativos de referencia para o PPA.

- Con respecto ó **APA** deseñado dentro do PPA do período, é preciso salientar que, se ben o Acordo Consellería – FEGAMP mantén o esquema básico propio dos períodos anteriores, este modifícase ó analizar o acordo sindical. Así, xa non se está a falar das políticas sociais ou dos equipamentos, senón das políticas de recursos humanos na administración e, polo tanto, entran en xogo, ademais das lóxicas do apropiado propias destas políticas, actores como as centrais sindicais e a Consellería de Facenda ademais da Consellería de Política Social.
  A introdución das políticas de recursos humanos como elemento para a *estabilidade/inestabilidade* do Consorcio comporta a verificación do cruzamento de diferentes políticas públicas con diferentes *policy network* e o seu impacto sobre o acordo institucional relacionado co modelo de políticas sociais deseñado na VII lexislatura.

- No relativo ós **elementos procedimentais** determinados no PPA, estes presentan continuidade básica con respecto ós períodos previos, aínda que é preciso incidir en que ademais do marco legal específico para as decisións tomadas, emerxen as comisións de seguimento como órgano básico para os devanditos acordos. Así, se ben estas comisións mixtas xa se atopaban en activo no relativo ó acordo Consellería – FEGAMP, a propia do acordo sindical é de nova creación, de tal xeito que se ven potenciados os elementos carácter relacional como factor a ter en conta de cara ó cumprimento dos acordos e, polo tanto, do PPA.

Co estudo dos elementos constitutivos do PPA na X lexislatura, é posible proceder á observación das súas dimensións analíticas operativas:

Táboa 62: Resumo das dimensións analíticas operativas do PPA. X lexislatura.

Dimensións analíticas	Resultado	Comentarios
PPA detallado *vs* PPA macro	PPA detallado	Os documentos integrantes do PPA teñen un contido institucional detallado atendendo ós correspondentes ámbitos de actuación ó ser o

Dimensións analíticas	Resultado	Comentarios
		establecemento duns marcos claros de actuación o seu obxectivo.
PPA centralizado *vs* PPA descentralizado	PPA intermedio	Os documentos integrantes do PPA teñen dous ámbitos territoriais diferentes. O Acordo FEGAMP – Consellería é de carácter central, pero remite directamente ós Concellos e, de feito, son as Comisións Mixtas de cada Concello as encargadas da súa verificación no ámbito municipal, de tal xeito que na realidade remite a un ámbito de actuación descentralizado. Con respecto ó acordo sindical, este é de carácter fortemente centralizado, incluso formulando un cuestionamento básico dos propios estatutos que presentan un réxime propio de recursos humanos por parte do Consorcio.
PPA substantivo *vs* PPA institucional	PPA institucional	O PPA ten un contido final institucional ó se compoñer de dous Acordos de carácter institucional que clarifica os contidos das achegas determinadas polos Convenios, e que estabilizan os recursos humanos do ente.

Fonte: Elaboración propia a partir de Subirats e outros (2008)

O PPA do período céntrase na estabilización da arquitectura institucional consorciada que artella as dúas principais redes de servizos dende a perspectiva multinivel, provocando unha ruptura co período anterior no que respecta ó deseño institucional da mesma, e enfiando directamente coa VII lexislatura.

Deste xeito, o PPA da X lexislatura responde a:

- O deseño, xurdido a raíz do bloqueo ó que chegou a política nos últimos anos do período anterior, supón o recoñecemento de, por unha banda, a existencia de elementos operativos no PPA da VII lexislatura que abrían un espazo para a interpretación e o debate (a determinación das liquidacións e achegas municipais); en tanto que asume a imposibilidade da verificación do PPA da VIII e IX lexislaturas. Neste sentido, o PPA é coherente coa definición do problema realizada polos principais actores no período, respondendo o seu deseño á operatividade precisa para desbloquear a situación.

- Ademais, no intre no que se introduce a necesidade de complementar a estabilidade da institución coa estabilidade dos recursos humanos que integran o Consorcio, o PPA da política incrementa a súa complexidade e vese influída por outras areas políticas (neste caso, a area política relacionada coa función pública e cos recursos humanos nas administracións públicas) onde os actores, o *policy style*, así como a *lóxica do apropiado* son diferentes ós propios das políticas sociais.

- Con todo, o acordo sindical sáldase mediante a aplicación dun enfoque diferente ó recollido por Olías de Lima (2001) xa que se observa a evolución dende un réxime de persoal propio do Consorcio cara a integración no réxime propio da administración autonómica incluíndo a funcionarización. Así, a liña seguida neste período polo PPA no relativo ós recursos humanos é oposta ás liñas xerais da Nova Xestión Pública,

identificando estabilidade e funcionarización como termos opostos á privatización[678] dende unha lóxica moi semellante á de Lowi (1964, 1972) no que se refire ás políticas distributivas.

- O PPA do período céntrase na utilización das vías *persuasivas* para chegar ós acordos que dean paso á estabilidade definitiva da política, se ben é preciso indicar que ó longo do período de inestabilidade institucional producíase a continuidade da *provisión directa dos servizos* tal e como acontecía no anterior período.

O PPA da X lexislatura supón un paso adiante emprendido pola Xunta de Galicia na procura do acordo coa FEGAMP para a estabilidade institucional, supoñendo a verificación da liña exposta na investigación e xa apuntada nos últimos comentarios realizados para o período anterior. Así, os recursos mobilizados polos actores institucionais locais, non só provocan o bloqueo do PPA da VIII e IX lexislaturas, senón que provocan a revisión do seu deseño institucional comportando o seu fracaso na dimensión institucional, se ben son aproveitados determinados elementos relacionados coa racionalización, coa planificación ou coa estimación de custos para sentar as bases do novo acordo institucional e garantir a sustentabilidade da política e do Consorcio como ente que a artella.

6.4.5.5 O Programa de Actuación Político Administrativo. Consideracións finais.

O PPA forma parte como Produto Intermedio da Etapa 2 – Decisión e Programación do modelo de análise de políticas públicas utilizado na investigación, xurdindo a raíz da Definición do Problema realizado na Etapa 1 e determinando os posteriores produtos intermedios da política pública no marco da interpretación analítica dun proceso que, na realidade, obsérvase como complexo, "*tangled"* ou "*disjointed"* en palabras de Dunn (1994).

Esta complexidade reflíctese na análise realizada dos PPA aparecidos nas políticas sociais multinivel en Galicia, e responde directamente á capacidade de mobilización de recursos por parte dos actores e ós elementos que sustentan a asunción dos seus roles de xeito dinámico. É dicir, o PPA como fixación das bases xurídicas e dos instrumentos de intervención, é resultado do dinamismo nas interaccións entre os actores e da evolución das mesmas dentro do proceso circular da política e da revisión da definición dos produtos intermedios previos froito dos trocos no mapa de actores, nos recursos dos mesmos, e das regras institucionais utilizadas.

Neste sentido, é preciso recuperar os conceptos *dinámico e non acumulativo* xa utilizados na análise da definición do problema, para a súa utilización con respecto ó PPA. Así, dado que as diferentes etapas analizadas contaban con cadansúa definición do problema, e os PPA de cada etapa se amosaron coherentes coas definicións previamente realizadas, esta secuencia leva ó carácter evolutivo e dinámico do propio PPA. Con respecto á condición de non

[678] Esta liña é a da Dirección Xeral de Función Pública da Xunta de Galicia, como se pode observar na entrevista xa citada e recollida en http://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2017/01/26/jose-maria-barreiro-queremos-funcionarios-gran-mayoria/0003148546508477631022 3.htm consultado en maio-xuño do 2017

acumulativo obsérvase a vontade de redefinición con respecto ó PPA período inmediatamente anterior sobre todo aludindo á parte institucional do mesmo.

Deste xeito, se ben o PPA da VI lexislatura e previas se baseaba a nivel operativo nas convocatorias de subvencións como apoio da Xunta de Galicia ós Concellos para a prestación dos servizos de referencia, este foi revisado amplamente na VII lexislatura dende dous puntos de vista. Dende o punto de vista institucional, procédese á creación do Consorcio como ente que artella a relación entre as administracións. Dende o punto de vista substantivo, ademais de iniciar un período de expansión das redes de servizos, introdúcense variacións con respecto ós sistemas de intervención cos usuarios (enfoque sociosanitario para as persoas maiores, e inclusión da homoxeneidade dun programa formativo común coa normalización lingüística de referente, principalmente, para as escolas infantís).

A presenza dun *policy style* na VII lexislatura baseado na confrontación entre os principais actores políticos autonómicos determina que, cos trocos acontecidos nas eleccións autonómicas do 2009 e tendo en conta o contexto económico de recesión, o novo Goberno promova unha fonda revisión do modelo acorde coa definición do problema realizada. Así, dende o punto de vista institucional, o PPA deseñado comporta a disolución do Consorcio e a súa substitución pola Axencia Galega de Servizos Sociais. Dende o punto de vista substantivo procédese a *conxelar* a tendencia expansiva, así como a introducir trocos con respecto principalmente á normalización lingüística nas escolas ou á introdución da externalización como ferramenta de xestión.

Con todo, non é posible obviar a influencia que a competición electoral e o posicionamento dos actores políticos autonómicos tivo no deseño do PPA da VIII e XI lexislaturas. Así, ó ser o Consorcio o elemento central representativo da política social na VII lexislatura e, polo tanto, o *foco* da atención da acción gobernamental da Vicepresidencia, era o ente que máis críticas recibía dos actores da *policy network* atendendo á súa importancia simbólica. Neste sentido, o mencionado estilo de confrontación que domina a interacción dos actores neste período comporta que, de xeito coherente coa súa actuación na VII lexislatura, o Partido Popular autonómico traslade á Consellería de Traballo e Benestar a liña básica da disolución do Consorcio e a súa substitución por outro ente de nova creación e, polo tanto, se proceda ó deseño dun PPA coherente con esta liña de revisión institucional en troques de procurar solucións incrementais e acumulativas.

O esquema observado responde á presenza da *reasonable rationality* de Nogaard (1996) citado en Subirats e outros (2008) onde os actores reaccionan de xeito intencional e reflexivo formulando estratexias en función das oportunidades que lles brindan as regras institucionais. Deste xeito, a VIII lexislatura abre unha *policy window* para o Partido Popular autonómico para facer efectiva no PPA a eliminación do Consorcio atendendo á *reasonable rationality* propia da competición pola centralidade entre os actores políticos autonómicos, e limitando a posibilidade da emerxencia na *axenda* da realización de trocos marxinais no modelo vixente na procura da súa optimización.

O PPA deseñado na VIII lexislatura conta coa súa aplicación formal en diferentes planos. Así, se ben no plano substantivo é aplicado atendendo tanto á introdución de modificacións no funcionamento do Consorcio a raíz das modificacións de diferentes regulamentos internos, no plano institucional a aplicación real fica bloqueada polos problemas relacionados coas

liquidacións das achegas dos Concellos ó Consorcio, paso sen o cal este non pode ser disolto e non se poden efectuar os traspasos dos servizos á Axencia Galega de Servizos Sociais xa que esta "*debe nacer libre del pecado original*"[679]. Así, o PPA deséñase por parte da Consellería de Traballo e Benestar contando cun APA que vai apoiar o vieiro iniciado na Asemblea de xullo do 2010, pero a aplicación das liquidacións a cada Concello trocan o escenario e provocan a reacción municipal ó afectaren a 2/3 dos Concellos adheridos e, polo tanto, supoñen o bloqueo final.

Así, se a evolución da definición do problema e do PPA responden á capacidade dos actores, o bloqueo municipal á implementación do PPA tamén supón o recoñecemento da capacidade de mobilización de recursos por parte dos actores institucionais locais, así como da utilización de elementos de carácter procedimental relacionados coas Comisións Mixtas, coas reclamacións e cos contenciosos como apoio ós seus intereses.

É dicir, independentemente de que a autonomía local sexa un elemento cuxa visibilidade *emerxe* ou se *mergulle* na axenda en función da capacidade que amosa, sobre todo, o Partido Popular autonómico, este principio é un elemento subxacente das políticas multinivel e, polo tanto, os Entes Locais recorren a el en función dos seus intereses dun xeito *pragmático* coa posibilidade de bloquear as políticas deseñadas de xeito central polos actores autonómicos. Ademais, é preciso ter en conta que en tanto a política fica bloqueada dende un punto de vista de evolución do modelo institucional, os servizos nos territorios seguen a prestarse baixo o modelo inicial de distribución de custos, auténtico obxectivo final dos actores institucionais locais atendendo ó pragmatismo como valor.

O equilibrio entre os actores institucionais que mantén o bloqueo é unha constante ata o ano 2015 cando, a raíz dos resultados das eleccións locais de maio, se produce unha fonda evolución na cor de boa parte dos Gobernos Locais xa que xorde un novo mapa local onde a irrupción das Mareas provoca o desgaste electoral dos partidos políticos tradicionais e onde especificamente o Partido Popular perde as Deputacións da Coruña, Lugo e Pontevedra, así como as tres alcaldías das devanditas capitais de provincia ademais da de Santiago de Compostela, e a Presidencia da FEGAMP. Este novo escenario político abre a posibilidade de que o conflito soterrado no que se desenvolven as políticas sociais emerxa na axenda cos novos Gobernos Locais e, polo tanto, xorde dende a óptica do Partido Popular autonómico unha *policy window* para, na liña mencionada da *reasonable rationality* modificar o vieiro da VIII lexislatura e revisar o PPA dende a óptica institucional en función da nova definición do problema.

Esta punto de partida é asumido polo novo equipo da Consellería de Política Social e pola nova xerencia do Consorcio que, co obxectivo da xa mencionada *pacificación*, inician a finais do 2015 a negociación coa nova Presidencia da FEGAMP que dará no Acordo sobre as achegas e as liquidacións asinado en maio do 2016, e que supón o decaemento definitivo da disolución do Consorcio.

Así, obsérvase unha nova variación do PPA a partir do ano 2016 que, a través da solución ó problema das liquidacións dos Concellos e dos recursos humanos mediante a integración do persoal do Consorcio no Convenio da Xunta de Galicia, incide directamente no aspecto institucional da política ó proceder á estabilización *de facto* do modelo consorcial, tanto máis

[679] Declaracións realizadas por Roberto Rodríguez, xerente do Consorcio 2009 – 2015.

canto estes Acordos se ven incluídos no Art. 69 da 2/2017 e se ve derogada a normativa previa relacionada co anterior sistema de liquidación das achegas.

Este troco de óptica a nivel institucional que se ve reflectida no novo PPA do ano 2016-2017 non incide no desenvolvemento substantivo da política pública que amosa unha continuidade en todo o período comprendido entre o 2009 e a actualidade:

- Orzamentariamente o Consorcio non acada as cifras da liquidación do ano 2010, se ben o orzamento aprobado do 2017 ascende a máis de 69 millóns o cal comporta unha evolución positiva dende o ano 2015; en tanto que os investimentos non superan os 4.5 millóns, cifras afastadas dos 18 ou 19 millóns do 2009 e 2010 respectivamente. Deste xeito, se ben o Consorcio evoluciona positivamente de xeito incremental, non retoma a expansión.

- As axudas para o mantemento das Escolas Infantís de titularidade municipal promovidas dende a Consellería de Política Social para o ano 2016 son continuístas con respecto ás cifras dos anos previos. Así, no 2016 aprobouse un orzamento neste concepto de 2.480.083,60€[680] que chegou a 119 centros, cantidades continuístas na liña dos anteriores exercicios. Neste sentido, non se observa unha tendencia á asunción polo Consorcio da xestión das Escolas municipais. Esta mesma lóxica aplícase ás axudas ó investimento para a mellora das escolas infantís de titularidade municipal, que para o 2016 ascenderon a 1.800.000€ e que chegaron a un total de 67 proxectos.

- As axudas para o mantemento de Escolas Infantís titularidade das entidades de iniciativa social tamén son continuístas con respecto ó anterior período, recollendo os orzamentos do 2016 unha contía de 3.014.693,81€ que chega a 47 centros.

- No 2015 inaugúrase unha liña de concerto de prazas para as persoas solicitantes de praza nas Escolas da rede pública autonómica que quedaran en lista de espera nas grandes cidades e nos concellos das súas áreas de influencia, que chega a un total de 424 prazas no curso 2015/2016 concertadas con centros privados.

- No 2016 inaugúrase a convocatoria de axudas destinadas á creación de Escolas Infantís 0-3 en polígonos industriais e parques de empresas, con axuda do programa FEDER. Esta axuda ten un orzamento de 558.867€ para o 2016 e chegou a 2 novos proxectos.

- No 2016 a Consellería inicia o programa de Casas Niño, destinada á posta en marcha de centros de pequeno tamaño no eido rural, en concellos de baixa natalidade e avellentamento da poboación. Estas Casas Niño son iniciativas de autoemprego destinadas a nenos de 0-3 en grupos reducidos e con horarios flexibles no domicilio da persoa coidadora, e para o 2016 conta cun orzamento de 744.035€ que chegou a 30 Casas Niño.

- Con respecto ás transferencias directas de renda, as axudas do Bono Concilia ás familias que non obtiveron praza en Escolas de titularidade pública ou financiadas con fondos públicos, ascenderon no 2016 a 3.489.200€ e chegaron a un total de 2.599 bonos, cifras estas que incrementan dun xeito salientable as correspondentes ó Programa do Cheque

[680] Fonte: Memoria de actividades da Consellería de Política Social do 2016.

Infantil do 2015 que roldaban os 1.100 beneficiados cun orzamento de 1.7 millóns. Ademais, no ano 2016 ponse en marcha o Bono Coidado, programa de axuda ás familias con nenos menores de 3 anos que precisen dun recurso personalizado a domicilio para cubrir necesidades puntuais derivadas da conciliación das órbitas laborais e persoas e as responsabilidades familiares cuxa renda non supere os 45.000€ ou os 13.500€ per cápita. Este novo Bono está orzamentado con 3.000.000€ para o 2016 e supón a reafirmación da aposta da Consellería pola transferencia directa de recursos en contraposición ó incremento da oferta pública de servizos.

Así, dende a perspectiva substantiva relacionada coa rede de servizos de titularidade pública a liña é continuísta con respecto ó anterior período, pero cunha énfase salientable con respecto ás transferencias directas de renda ós usuarios. Esta nova liña é complementaria co incrementalismo no tocante ás axudas ó mantemento dos centros municipais e sociais, así como cos orzamentos do Consorcio, en tanto que se pode observar a creación de programas como as Casas Niño ou as Escolas en polígonos industriais que apoian á iniciativa privada.

Deste xeito, o mix de prestación de servizos por parte da Consellería de Política Social inclínase progresivamente cara o sector privado mediante, sobre todo, o fomento dos programas de transferencias directas e o apoio á titularidade privada de centros mediante iniciativas relacionadas coa creación de emprego, ficando a expansión da rede de titularidade pública nun segundo plano ó igual cá asunción de centros municipais por parte do Consorcio.

A continuación amósase cadro comparativo dos PPA dos períodos analizados e dos seus principais compoñentes:

Táboa 63: Evolución do PPA. 1997 – Actualidade.

Período	Hipótese de intervención	Núcleo do PPA	Principais medidas
1997 – 2005	Incremento dos orzamentos das convocatorias de subvencións	Núcleo mixto sen grande peso institucional nin substantivo. Déficit de implementación pre-programado	Convocatorias de subvencións para a xestión dos equipamentos.
2005 – 2009	Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar	Institucional, aínda que se definen as principais liñas de traballo das grandes redes de servizos e se dá unha importante expansión da oferta.	Creación do Consorcio e sinatura de convenios de adhesión dos Concellos.
2009 – 2015	Liquidación do Consorcio e traspaso á Axencia	Institucional, aínda que se reformulan diferentes liñas de traballo relacionadas coas Escolas Infantís	Disolución do Consorcio, liquidación das achegas e creación da Axencia.
2015 - Actualidade	Acordos para a estabilidade do modelo consorcial.	Institucional. Non se modifica a evolución substantiva do período anterior, aínda que se incrementa a énfase nas transferencias directas ós usuarios.	Acordos coa FEGAMP e Sindicatos. Art. 69 2/2017.

Fonte: Elaboración propia a partir de Subirats e outros (2008)

Como se pode observar, o principal elemento que evoluciona na política social ó longo do período analizado é o de carácter institucional. Este é un elemento coherente coas diferentes definicións do problema, sendo a VII lexislatura a que presenta un PPA que complementa a creación dun marco institucional de colaboración entre Xunta e Concellos (óptica institucional) coa expansión dos servizos e a creación de metodoloxías de intervención cos usuarios innovadoras con respecto á anterior etapa e que, en parte, son revisadas na VIII lexislatura.

En todo caso, os PPA do período 2005 – actualidade inciden na institucionalización do modelo de relación, sendo este modelo o que se atopa en cuestión ata a actualidade, intre no que se asume que "*a día de hoy el Consorcio está estabilizado y tiene futuro*"[681]. Con todo, a diversificación dos programas de apoio ós centros de atención á primeira infancia, sobre todo, e a progresiva introdución do cheque usuario comportan que o Consorcio vaia limitando o seu rol de liderado na expansión dos servizos, de tal xeito que a análise do PPA propio da política social en termos multinivel de modo cruzado coa actuación da Consellería dende a óptica autonómica introduce a idea de que a consolidación institucional do modelo de relación consorcial non se correlaciona directamente coa expansión da oferta da rede de equipamentos de titularidade pública.

6.4.6 A Etapa 2 – Decisión e Programación. O Produto 3 – O Acordo Político Administrativo.

Dentro da segunda Etapa do modelo de análise de políticas públicas, e de xeito paralelo ó PPA analizado con anterioridade, atópase o Acordo de Actuación Político Administrativo (en diante APA) como Produto 3 que é definido como:

> …el conjunto estructurado de actores públicos y paraestatales que están a cargo de su implementación (da política pública) y que por tanto relacionan finalmente los postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado" (Subirats e outros 2008:170).

O APA forma parte dos elementos constituíntes do PPA, pero ó contar cun peso salientable é preciso focalizar a atención no mesmo xa que en función das circunstancias dos implementadores, é posible atopar variacións no APA non contempladas no deseño do mesmo. Ademais, o APA non é sinónimo da *policy network* ó estar conformado non por aqueles actores que toman decisións relevantes sobre a política pública, senón polos actores que "*participan en la produccción de acciones concretas (outputs) vinculadas a la política pública"* (Subirats e outros 2008:170), de tal xeito que no APA atoparíanse integrados basicamente actores públicos responsables da prestación (directa ou non) dos servizos e que se estruturan internamente en organizacións xerárquicas administrativamente competentes con capacidade de incidencia na política tanto en termos institucionais como substantivos.

Atendendo ó esquema utilizado para a análise dos diferentes produtos intermedios das Etapas da política, a continuación procederase á definición do APA básico nos períodos

[681] Declaracións de Marta Rodríguez Arias, voceira do Partido Popular en Asuntos Sociais e Vicepresidenta do Parlamento (2016 – Actualidade)

estudados e á aplicación das diferentes dimensións analíticas internas e externas para observar os trocos no mesmo e as repercusións nos produtos da análise.

6.4.6.1 O Acordo Político Administrativo no período 1997 – 2005.

De xeito coherente coa definición do problema da política pública observado neste período, e atendendo ó PPA da mesma, pódese afirmar que o APA está conformado pola Xunta de Galicia (Consellería de Familia) e polos Concellos non unicamente como administracións competentes no proceso de deseño e financiamento da política pública, senón que tamén son os actores responsables da implementación da mesma a través dos seus diferentes servizos tanto a nivel autonómico como a nivel local.

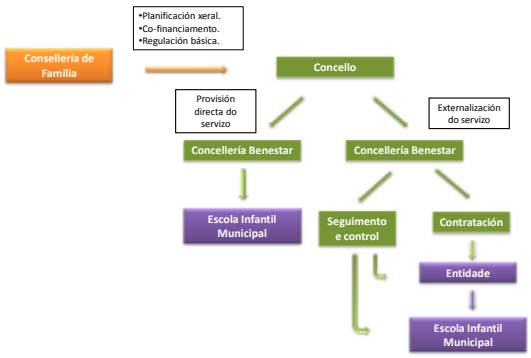
Neste sentido, e tendo en conta que a prestación dos servizos de referencia enmárcanse dentro dunha óptica multinivel, os obxectivos dos actores dentro do APA atópanse diferenciados atendendo á distribución competencial. Así, en tanto os Concellos son os encargados da prestación e xestión dos servizos, a Xunta de Galicia ten atribuídas as competencias en materia de coordinación, planificación, avaliación e apoio ós Entes Locais.

Esta distribución competencial, así como a configuración das facendas locais entendida como *raquítica* segundo a FEGAMP, comporta que o elemento máis salientable na relación entre Xunta de Galicia e Concellos relativa á prestación dos servizos sexan as convocatorias anuais de axudas para a xestión e o mantemento dos equipamentos de titularidade municipal, auténtico centro do PPA anteriormente analizado.

É dicir, no período previo á VII lexislatura, os actores integrantes do APA (Xunta de Galicia e Concellos) relaciónanse de xeito bilateral a través dun PPA fundamentado na convocatoria anual de subvencións para o mantemento dos servizos como modelo de relación multinivel. Este xeito de relación de carácter asimétrico e inestable, dende a percepción dos actores locais, comporta a presenza de dificultades á hora de establecer planificacións sobre a prestación dos servizos a longo prazo, debendo acudir os Concellos a ferramentas como a externalización da xestión dos servizos co obxectivo de reducir o custo dos mesmos o máximo posible e así garantir certa suficiencia financeira.

Neste sentido, e visto que os principais actores do APA son tanto a Xunta de Galicia como os Entes Locais, é preciso analizar a inclusión dentro do APA dos provedores privados dos servizos relacionados coas Escolas Infantís principalmente, xa que a presenza de Centros de Atención ás Persoas Maiores de proximidade de xestión local era inexistente neste período. Así, a estrutura do APA varía atendendo á presenza da externalización ou non dos servizos, e esta variación supón modificacións nos resultados locais da política pública e dos servizos xa que as estruturas administrativas locais asumen diferentes competencias operativas reais en función da utilización da externalización. A continuación amósase imaxe coa diferenza do APA para os concellos atendendo á utilización ou non da externalización da xestión.

Imaxe 33: APA dos modelos de prestación municipal do servizo de Escolas Infantís.



Fonte: Elaboración propia.

No modelo de provisión directa do servizo por parte do Concello, o APA concéntrase nas figuras da Xunta (como entidade competente á hora de establecer as regulacións autonómicas, a planificación xeral e o apoio financeiro mediante as convocatorias de axudas anuais) e do Concello que, a través da súa Concellería de Benestar (ou Concellería de Servizos Sociais, ou de Igualdade, en función da denominación propia de cada municipio), presta directamente o servizo a través de equipos propios.

O APA en concellos que utilizan a externalización dos servizos é máis complexo xa que, se ben a figura da Xunta de Galicia permanece estable con respecto ás súas funcións, o Concello varía substancialmente as propias que pasan de se centrar na prestación directa do servizo a través dos seus equipos, a se centrar nas tarefas de planificación, contratación e seguimento e control da prestación do servizo por parte da entidade contratada. Neste caso, o APA contaría coa inclusión das entidades contratadas xa que, atendendo ás declaracións de diferentes entrevistados, o tipo de prestador determina os servizos prestados e, no caso do provedor non público, as condicións de remuneración do persoal estaban deseñadas en base a "*salarios mínimos sempre"*, polo que o proxecto educativo ou a calidade do modelo "*dependían de cada escola, cada escola era un mundo, de cada concello e das profesionais de cada escola"*[682]. Deste xeito, e perante a escaseza de recursos municipais para se fornecer de instrumentos de seguimento e control das actividades dos provedores privados (tanto daquelas relacionadas coa intervención cos usuarios, como das relacionadas coas condicións do persoal que presta o servizo), a externalización incrementa a fragmentación e a complexidade do APA.

Con todo, e atendendo ó alcance da investigación, asumirase que o APA básico da política no período atópase conformado pola Xunta de Galicia e polos Concellos, procedendo a continuación á análise das dimensións operativas internas (as propias do funcionamento do APA) e as externas (que sitúan o APA con respecto á súa contorna).

As dimensións operativas internas do APA confórmanse por:

- **O número e o tipo de actores.** O APA básico do período atópase conformado pola Consellería de Familia como departamento competente en materia de servizos sociais da

[682] Declaracións de Carme Adán, Secretaria Xeral de Igualdade 2005-2009 e Parlamentaria do BNG nas VII-VIII e XI lexislaturas.

Xunta de Galicia, e polos Concellos, se ben teranse en conta as cautelas anteriormente expresadas con respecto á posibilidade da inclusión das empresas contratadas polos Entes locais que utilizan a externalización da xestión dos servizos. Deste xeito, o APA é de carácter plural estableceéndose entre a Xunta e os Concellos unha relación determinada, en primeiro lugar, pola normativa básica e regulamentación aprobada dende a Comunidade, en tanto que en termos operativos a relación céntrase nas convocatorias anuais de axudas para o mantemento dos equipamentos. Este sistema de relación supón a presenza de marxes con respecto á previsibilidade dos resultados da implementación, marxes estas incrementadas cando se lle engade o factor externalización dos servizos municipais sen existir un seguimento e control dos mesmos alén do meramente formal propio da contratación pública e que, finalmente, dá na fragmentación mencionada.

- **A coordinación horizontal**. Se ben no APA se establecen basicamente relacións entre a Consellería de Familia e os Concellos e, dentro destes, entre os propios Concellos e as empresas provedoras de servizos, de existiren, a análise da coordinación horizontal débese centrar nos interior dos Concellos. Así, como se puido observar na imaxe previa, a externalización da xestión dun servizo debe implicar tanto ó departamento de carácter xurídico/económico responsable da contratación pública, como ó departamento técnico responsable do servizo a proveer pola entidade contratada que será o que realice o seguimento da prestación efectiva. Neste sentido, a carencia de recursos nos Concellos para dotar convenientemente ós diferentes departamentos municipais para levar a cabo estas funcións supón que o seguimento se centre nos aspectos máis formais da contratación pública, deixando de lado o control de carácter substantivo e, polo tanto, dando lugar a un APA fragmentado naqueles Concellos que utilicen a ferramenta da externalización.

- **A coordinación vertical.** A presenza dun APA plural e fragmentado cunha relación básica entre os principais actores institucionais relacionada coas convocatorias anuais de axudas e co seu seguimento formal en termos de xustificación, supón a carencia de sistemas de coordinación vertical operativos e, polo tanto, a atomización como característica do APA na liña propia das políticas sociais recoñecida en Subirats e outros (2008:175).
  Afondando nesta relación entre Xunta e Concellos, esta vén marcada pola existencia de regulamentación con respecto á prestación do servizo por parte da Xunta de Galicia (por exemplo, o caso do Decreto 329/2005), pero coa ausencia de mecanismos operativos de coordinación na liña do *déficit de implementación pre-programado* (Knoepfel e Weinder, 1982:92 citados por Subirats e outros 2008:164).

- **A centralidade dos actores clave.** A centralidade foi un factor analizado ó estudar a *policy network* onde se concluía que dentro da rede o actor central era o Partido Popular autonómico a raíz da súa capacidade de mobilización de recursos e de determinación da definición do problema público e do resto dos produtos intermedios da política. Con todo, dentro do APA o actor central neste período é a Consellería de Familia xa que é a responsable de establecer as prioridades das que dependerán as convocatorias de axudas anuais básicas para o sostemento dos centros municipais.

Neste caso, o APA presenta un carácter centralizado operando os restantes actores do mesmo (os Concellos) como periféricos a raíz da súa escasa capacidade de mobilización de recursos, sobre todo de carácter económico, a pesar do contexto multinivel.

- **O grao de politización**. O nivel de politización do APA das políticas sociais dende unha perspectiva multinivel é elevado atendendo á centralidade mencionada con anterioridade na que se indicaba que o actor central da *network* é un actor político autonómico. Un exemplo desta politización e centralidade son as declaracións de diferentes entrevistados que relacionan o compromiso individual das Conselleiras Manuela López Besteiro e Pilar Rojo co incremento substancial de fondos destinados ás convocatorias de axudas para o mantemento das Escolas.
  Ademais, non é posible obviar que o sistema de relación baseado nas convocatorias anuais se atopa relacionado coa posibilidade da existencia de prácticas clientelares (Álvarez Corbacho, 2015) ou cunha percepción de debilidade institucional, sendo a percepción da correlación entre estes factores e a súa utilización por parte do Partido Popular autonómico un dos elementos que conforman a definición do problema como base para a actuación pública non incremental no seguinte período.

Con respecto ás dimensións operativas externas salientan:

- **O contexto fixado por outras políticas**. O APA das políticas sociais entendidas dende a óptica multinivel é heteroxéneo e, polo tanto, atópase influenciado por outras políticas xa que este componse por actores institucionais autonómicos (a Xunta de Galicia) e actores institucionais locais (os Concellos). Neste sentido, estes actores non só operan como institucións diferentes, senón que os integrantes destas institucións (tanto cargos técnicos como cargos políticos) asumen culturas organizativas diferentes e, por exemplo, é habitual observar nos integrantes dos Entes Locais diferenzas entre os técnicos xurídicos (departamentos de Secretaría ou Intervención municipal) e os técnicos sectoriais que asumen unha lóxica de carácter *street level*.

- **O grao de apertura.** O **APA** do período considérase parcialmente aberto xa que os actores institucionais locais (os Concellos) obteñen información dos usuarios da man dos *street level* propios ou dos contactos cos responsables dos equipamentos no caso de que estes se atopen externalizados, de tal xeito que son quen de responder ás súas demandas no marco das súas capacidades.
  Con todo, é preciso lembrar que un dos elementos básicos do modelo é a percepción da existencia de certa *informalidade* nas relacións entre Consellería e Concellos á hora de definir ou adxudicar axudas para o mantemento ou convenios para a construción de equipamentos, de tal xeito que se ben a Xunta de Galicia non se atopa aberta ós usuarios, si que se atopa aberta á influencia dos Concellos dun xeito percibido como non institucionalizado por diferentes entrevistados.

Como resumo das principais consideracións sobre o APA no período previo á VII lexislatura é posible indicar que este, conformado por Xunta e Concellos amosa unhas características de pluralidade, o que afecta á implementación da política ó se combinar coa fragmentación e a atomización. Ademais, o seu nivel de politización e centralización son elevados, polo que representa unha política que, aínda que sexa multinivel, o nivel da súa implementación por parte dos Concellos depende directamente das axudas da Xunta de

Galicia, punto este no que se pode ver influenciado por outras políticas coas que compite para a captación de recursos. Con todo, o APA é parcialmente aberto, existindo interaccións entre os Concellos e os usuarios dos servizos, e entre a Xunta de Galicia e os Concellos, polo que os actores que o integran teñen a capacidade de modificar a política en función das comunicacións cruzadas.

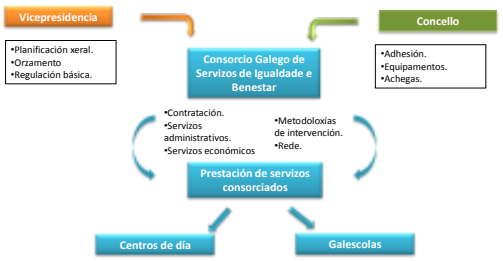
6.4.6.2 O Acordo Político Administrativo na VII lexislatura.

O APA das políticas sociais na VII lexislatura vese modificado con respecto ó período previo xa que aparece o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como ente que artella a política pública, se ben a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar continúa mantendo as convocatorias anuais de axudas aínda que coa determinación de seren substituídas finalmente pola realidade consorcial.

O Consorcio entra dentro do APA supoñendo non só a creación dunha nova entidade de coordinación, senón que se conforma como un ente que supón *"un cambio institucional, cambian as regras de xogo"*[683], de xeito que as relacións entre Xunta de Galicia e Concellos trocan e amplíase o alcance das políticas sociais.

Así, o Consorcio traslada o incremento orzamentario da Xunta de Galicia a través da Vicepresidencia á creación e xestión de equipamentos de xeito consorcial, mediante a adhesión dos Concellos, dun xeito centralizado homoxeneizando tanto no relativo á intervención cos usuarios ó crear as *Redes* de servizos e ó deseñar equipos de apoio centrais, como no relativo á xestión económico e administrativa dos mesmos da que se encargarán os servizos centrais do ente.

Imaxe 34: APA do modelo de prestación de servizos consorcial.



Fonte: Elaboración propia.

A diferenza do acontecido no APA do anterior período, a Xunta e os Concellos perden a súa influencia directa na prestación dos servizos aínda que seguen sendo titulares dos mesmos e, polo tanto, atópanse representados no Consorcio en virtude da súa titularidade.

O elemento que emerxe como central no modelo consorcial é o propio Consorcio cos seus diferentes servizos entre os que salientan os servizos centrais e os servizos técnicos

[683] Declaracións de Antón Losada, Secretario Xeral de Relacións Institucionais (2005 – 2007)

específicos. Neste sentido, os servizos centrais de carácter xurídico, administrativo e económico achegarán apoio ós servizos técnicos específicos das dúas grandes redes, que serán os que participarán na produción dos outputs finais como centro do proceso de servución.

Ademais, no modelo consorciado da VII lexislatura non se observa a externalización da xestión dos servizos das dúas redes, senón que a provisión é directa.

A continuación amósanse as dimensións operativas internas do APA da VII lexislatura:

- **O número e o tipo de actores**. A principal diferenza con respecto ó anterior período é a inclusión do Consorcio como actor integrante do APA e a desaparición da xestión externalizada por parte dos Concellos no relativo ós servizos consorciados. Neste sentido, vese reforzada a pluralidade do APA, pero isto non incide no incremento das marxes de actuación e da non previsibilidade das accións, senón que a presenza dos servizos centrais do Consorcio diminúen estas marxes e incrementan a previsibilidade da acción pública.

- **A coordinación horizontal e vertical**. As circunstancias relacionadas coa externalización da xestión dos equipamentos non teñen lugar no modelo da VII lexislatura, sendo un APA no que se ben a pluralidade se incrementa, esta pluralidade vai aparellada á centralización da xestión dos servizos. Con todo, deséñanse espazos de participación a nivel de servizo para que os Concellos e os usuarios teñan capacidade de incidencia no mesmo e este se adapte ás circunstancias locais. Neste sentido, a presenza dos servizos centrais, das redes, dos espazos de participación municipais e dos espazos de participación institucionais centrais dá lugar a un APA integrado en termos de coordinación horizontal e vertical, dando así resposta a un dos elementos que conformaban a definición do problema.

- **A centralidade dos actores clave.** Se ben o modelo consorcial se basea na colaboración entre as diferentes administracións competentes, o APA amosa a centralidade da Vicepresidencia da Xunta a nivel estratéxico e orzamentario, e do Consorcio a nivel operativo relacionado coa prestación de servizos polo que, ó igual có acontecido no anterior período, o APA atópase centralizado.

- **O grao de politización.** A iniciativa da creación do Consorcio modifica substancialmente as regras institucionais previas. Esta modificación atópase liderada polo Vicepresidente da Igualdade e do Benestar no rol de *promotor* que, aproveitando a *policy window* da VII lexislatura, promove a creación do novo marco institucional e abre a posibilidade de que equipos de técnicos especializados lideren o deseño de novas metodoloxías para a intervención cos usuarios das dúas grandes redes. Deste xeito, atendendo á influencia do Vicepresidente na creación do modelo, o APA pode ser considerado como politizado, se ben dende unha óptica diferente á de Álvarez Corbacho (2015), aínda que si como exemplo de política pública que podería ser percibida como susceptible de incidir na perda da centralidade do Partido Popular autonómico con respecto ó sistema galego de partidos.

Con respecto ás dimensións operativas externas salientan:

- **O contexto fixado por outras políticas.** O APA das políticas sociais da VII lexislatura é heteroxéneo e atópase influenciado por outras políticas. Neste sentido, ademais de continuar a lóxica da presenza de diferenzas nas culturas organizativas dos integrantes do

APA, é posible observar como na interacción dos membros do APA (Xunta, Concellos e Consorcio) inflúen outro tipo de areas políticas como é, por exemplo, a competición pola centralidade no sistema galego de partidos que comporta o incremento da confrontación no *policy style* das políticas sociais e que, como está a ser verificado, determina os acontecementos da VIII e IX lexislatura.

- **O grao de apertura** do **APA** considérase parcialmente aberto xa que as redes de servizos consorciadas contan con espazos para a participación tanto dos Concellos como dos usuarios e dos profesionais a nivel territorial, así como de diferentes especialistas técnicos a nivel central, polo que os servizos poden adaptarse ás realidades territoriais ou a novas metodoloxías de intervención.
  Ademais, outro tipo de espazos de participación como é a Asemblea ou o Comité de Dirección do Consorcio permiten a presenza de dinámicas multilaterais e bilaterais, de tal xeito que se inclúe unha nova *lóxica do apropiado* de carácter relacional para os actores que evoluciona e se fai máis complexa con respecto ó anterior período, e na que teñen un rol primordial os equipos técnicos ou *street level*. Con todo, é preciso indicar que estes espazos fanse operativos nos últimos anos da VII lexislatura, polo que o seu rendemento é limitado dependendo do nivel de recursos e proactividade dos Concellos que en numerosas ocasións contaban con alcaldes xa que estes:

  > … entraban no consorcio entraban porque lles conviña en moitos campos, pero porque lles conviña ó concello e á súa estrutura. E non crían nel. E como non crían nel, nin participaban. Convocouse algunha asemblea xeral na que non había nin quorum, nun tema tan importante coma ese…o cal demostra que ós alcaldes lles resbalaba o consorcio"[684].

  É dicir, a apertura do APA depende do nivel de recursos do Concello para contar con técnicos especializados, así como da proactividade destes equipos técnicos e dos membros dos Gobernos Locais.

Como se pode observar, a evolución do APA da VII lexislatura con respecto ó do período previo é dun carácter non incremental xa que a creación do Consorcio coa filosofía expansiva e de centralización da xestión administrativa e metodolóxica das redes de servizos supón a ruptura do anterior modelo.

Esta ruptura trasládase ó APA no relativo á súa concepción de integrado a pesar do incremento da pluralidade, modificando a fragmentación e atomización do período previo. Con todo, o APA continúa a ser centralizado e politizado, heteroxéneo e altamente influído por outras políticas e parcialmente aberto, salientando neste último punto a énfase na creación de espazos de participación no territorio para os usuarios cuxa utilidade e rendemento son variables en función dos municipios.

[684] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Alcalde de Lalín e Presidente da FEGAMP 2003-2007.

6.4.6.3 O Acordo Político Administrativo nas VIII e IX lexislaturas.

Nas VIII e XI lexislaturas o APA das políticas sociais non se ve modificado *de feito* con respecto ó período previo aínda que un dos elementos máis salientables deste período é a decisión da disolución do Consorcio que, de levarse a cabo, suporía unha fonda modificación do APA. Con todo, a capacidade de mobilización de recursos por parte dos actores institucionais locais que dá nun bloqueo real da política, supón que esta decisión formalmente tomada no ano 2010 non se faga efectiva e, polo tanto, o APA da política pública non se vexa alterado.

Neste sentido é preciso comentar que a Axencia Galega de Servizos Sociais, que debería pasar a ocupar un rol central na política pública, vese desprazada a un lugar secundario con respecto á política social, pero fora da *policy network* do que se refire ás políticas sociais dende a perspectiva multinivel. Así, se ben o deseño da Axencia posterior ó 2010 e encamíñase cara a asunción da transferencia dos centros consorciados, o mencionado bloqueo da política e os acontecementos do ano 2015 convértena nun ente xestor das Escolas Infantís titularidade da Xunta, polo que non incide na política obxecto da investigación.

Deste xeito, sendo o esquema do APA continuísta con respecto ós seus actores básicos, pódese facer a seguinte análise das dimensións operativas internas:

- **O número e o tipo de actores.** A pluralidade dos actores presentes no APA do anterior período repítese, se ben é preciso ter en conta que a nova dirección do Consorcio xa dende finais do ano 2009 inicia unha liña de externalización na xestión de diferentes servizos, polo cal é preciso aludir á presenza (tal e como acontecía no período previo á VII lexislatura) das entidades que son contratadas. Con todo, esta externalización non inflúe de xeito determinante na prestación real do servizo xa que dende os servizos centrais do Consorcio se deseñan sistemas de seguimento e control de calidade que fan que o incremento da pluralidade non se vexa seguido da fragmentación, tendo como exemplo a Vázquez Piñeiro (2013).

- **A coordinación horizontal e vertical.** Nesta dimensión non volven aparecer as características de fragmentación salientadas no primeiro período analizado, xa que o Consorcio achega integración, sobre todo atendendo ó elemento substantivo. Con todo, a execución das liquidacións das achegas levada a cabo entre os anos 2010 e 2015 supón unha importante ruptura entre Xunta de Galicia e Consorcio por unha banda, e Concellos por outra, de xeito que se ben a prestación de servizos séguese a ofrecer de xeito coordinado e integrado, é posible observar unha atomización institucional con respecto ós posicionamentos de cada Concello en relación á xestión destas liquidacións. Así, cada Concello actúa de xeito individual bloqueando a evolución do seu Convenio e o proceso de traspaso á Axencia o que, de xeito agregado, supón o bloqueo da política.

- Con respecto á **centralidade** obsérvase a continuidade da importancia da Consellería de Traballo e Benestar no APA, pero no rol de *opositor* e, polo tanto, como líder da nova liña política de disolución e substitución do Consorcio pola Axencia.

- Este elemento tamén é preciso asumilo como parte da análise da **politización,** xa que en tanto no período anterior se consideraba central a influencia do Vicepresidente da Xunta na creación das novas regras institucionais, neste novo período considérase central a influencia do Partido Popular autonómico na decisión da disolución do ente, polo que o APA amosa unha salientable politización aínda que se descarta a liña de Álvarez Corbacho (2015) previamente mencionada.

  Con respecto ás dimensións operativas externas salientan:

- A continuidade da **heteroxeneidade** con respecto ó contexto fixado por outras políticas xa que, de feito, a investigación está a verificar que a disolución do Consorcio non ten relación co seu rendemento como institución, senón coa competición pola centralidade no sistema galego de partidos. Deste xeito, neste período os actores vense influenciados de xeito definitivo polas interaccións doutras areas políticas.

- O **grao de apertura** neste período considérase como parcialmente pechado xa que, se ben o esquema básico de espazos de participación e de relación entre os actores e o exterior continúa con respecto ó anterior período, este vese parcialmente limitado xa que a reformulación do regulamento interno da Rede Galega de Escolas Infantís dá como resultado a limitación destes espazos a nivel central. Ademais, as Comisións Mixtas non foron quen de solucionar os problemas relacionados coas liquidacións das achegas municipais, sendo estes elementos de carácter institucional o centro da súa actuación, polo que os espazos de participación deseñados na VII lexislatura non amosan un rendemento institucional axeitado, se ben a nivel substantivo a súa operatividade é considerada positivamente polos diferentes actores.

A evolución do APA entre a VII lexislatura e as posteriores non sofre unha fonda modificación xa que a principal tentativa da realización da mesma que sería a disolución do Consorcio foi bloqueada *de facto* polos actores institucionais locais. Deste xeito, amósase unha continuidade formal do APA, aínda que cunha filosofía e valores diferentes xa que a consolidación do ente e expansión dos servizos son substituídas pola disolución e conxelación, o cal xera tensións entre os actores do APA que non son axeitadamente xestionadas nos espazos de participación aparecendo elementos como a atomización que se atopaban previamente desbotados.

É preciso lembrar que nestas lexislaturas a evolución expansiva do modelo consorcial co obxectivo da progresiva substitución do modelo das convocatorias anuais de axudas vese freado, de tal xeito que operan en paralelo a rede de servizos (principalmente Escolas Infantís) de titularidade municipal (con tódalas características observadas no período previo á VII lexislatura) e que superan o cento de equipamentos, coas redes de servizos consorciados (Escolas Infantís e Centros de Atención ás Persoas Maiores, principalmente).

Ademais, esta atomización conxugada coa politización e coas limitacións observadas con respecto ó rendemento dos espazos de participación que dan nun grao de apertura limitado, provoca o bloqueo da política dende a óptica do desenvolvemento institucional ata chegar ó ano 2015, complementada esta situación institucional coa limitación orzamentaria, o que dá na conxelación da expansión e, polo tanto, na revisión da liña expansiva da VII lexislatura.

6.4.6.4 O Acordo Político Administrativo na X lexislatura.

O principal elemento definitorio do APA conformado a partir de finais do 2015 unha vez realizadas as modificacións na estrutura departamental da Xunta de Galicia que dan pé á creación da Consellería de Política Social non é a variación dos actores que o integran, senón a modificación das súas liñas de traballo dende a óptica institucional.

Así, o APA segue a estar conformado por Xunta de Galicia (Consellería de Política Social), Consorcio e Concellos, se ben a variación das liñas da Consellería comporta o fortalecemento das relacións entre o Goberno e a FEGAMP como os principais actores institucionais da política pública en relación ó Consorcio e, polo tanto, a confirmación do novo rol secundario da Axencia Galega de Servizos Sociais.

Este período supón a confirmación do triángulo de actores institucionais básicos no APA da VII lexislatura conformado pola Consellería de Política Social e os Entes Locais (a FEGAMP) e o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, que se ve estabilizado a raíz das negociacións para o asentamento dun modelo de relación económica que dea sustento ós servizos e cuxa negociación se plasma no Acordo Consellería – FEGAMP de maio do 2016.

Ademais, o acordo entre a Xunta de Galicia (neste caso a Dirección Xeral de Función Pública) e as centrais sindicais para a integración do persoal do Consorcio no Convenio Laboral da Xunta de Galicia supón a estabilidade definitiva do persoal e, incidindo no punto anterior, do Consorcio como institución que forma parte do triángulo básico da política social multinivel.

As dimensións operativas internas do **APA** neste período serían:

- A **pluralidade** dos actores na liña marcada dende a VII lexislatura, cun empoderamento real dos Entes Locais a raíz do bloqueo do período previo que é recoñecido polo novo equipo directivo da Consellería a través do establecemento das negociacións coa FEGAMP que dan no Acordo. Deste xeito, se ben as liñas institucionais da política se ven modificadas, as substantivas non varían con respecto ó período previo.

- No relativo á **coordinación**, e tendo en conta o elemento mencionado de que a externalización non supón fragmentación (nos servizos consorciados, aínda que é preciso reiterar a vixencia das dúas redes paralelas de prestación de servizos - a consorciada e a municipal – coas características do período previo á VII lexislatura), senón maior integración como característica substantiva dos servizos, o APA evoluciona a través dos Acordos limitando a atomización institucional. É dicir, os Concellos vense representados pola FEGAMP nas negociacións e sinatura do Acordo para o deseño das achegas e liquidacións e, polo tanto, non recorren á súa capacidade individual de mobilización de recursos (sobre todo xurídicos) para defender as súas posturas.

- A **centralidade** do **APA** mantén a liña observada nos anteriores períodos onde a Xunta de Galicia é o elemento básico do APA. Neste sentido, se ben a centralidade da Consellería de Política Social é básica, obsérvase a variación da liña seguida con respecto ó elemento institucional da política pasando de ocupar o *rol* de *opositor* a ocupar o de *promotor*, variación esta que dá na estabilización do ente.

- Esta análise da centralidade da Consellería de Política Social é posible estendela ó estudo da **politización** xa que é a variación da liña da Consellería con respecto ó período previo a que determina a modificación final do vieiro mantido pola Xunta de Galicia para o Consorcio. Así, ó igual cós anteriores períodos, obsérvase un elevado grao de politización do APA da política pública que responde á evolución do posicionamento da Xunta de Galicia que vén determinado, segundo varios entrevistados, pola variación do posicionamento do Partido Popular autonómico como actor central.

Con respecto ás dimensións operativas externas salientan:

- A influencia doutras areas políticas nas políticas sociais segue a ser un risco observado, o cal confirma a **heteroxeneidade** como característica do APA xa que diferentes actores afirman que son os condicionantes da competición pola centralidade dos actores do sistema galego de partidos os que determinan a nova liña con respecto á estabilidade do modelo institucional consorcial e, polo tanto, a heteroxeneidade continúa con respecto ó anterior período se ben nunha dirección distinta.

- Como consecuencia do incremento da capacidade da FEGAMP no APA, considérase que o **grao de apertura** do APA retoma a condición de parcialmente aberto propio da VII lexislatura xa que, se ben as Comisións Mixtas non tiveron un rendemento institucional o suficientemente amplo no anterior período como para resolver o problema das liquidacións das achegas, neste período prodúcese unha elevación da controversia rachando a atomización e camiñando cara a integración do posicionamento dos Entes Locais en torno á FEGAMP. Así, o Acordo do 2016 é un resultado, entre outros elementos, de avanzar na apertura do APA.

Como se pode observar, a liña da política pública non varía no eido substantivo dende a VIII lexislatura ata a actualidade pero a liña institucional varía de xeito salientable entre os dous períodos a raíz do troco no posicionamento da Xunta de Galicia que, mediante a Consellería de Traballo e Benestar e a Consellería de Política Social, pasa de ocupar o *rol* de *opositor* a recuperar o de *promotor*. Esta evolución provoca o asentamento definitivo do triángulo básico do APA da política e, polo tanto, a estabilidade institucional.

O APA do último período responde á liña de traballo conxunta de Consellería e FEGAMP establecendo a integración dos actores como característica fundamental sobre a que se traballa dende finais do 2015 ata o Acordo de maio do 2016, e sendo posible esta a raíz da evolución da apertura do propio APA. Con todo, un elemento salientable é a continuidade da centralidade e politización do APA, aspecto este que o fai inestable e dependente das influencias cruzadas con outras políticas públicas ou coas estratexias dos actores políticos, a pesar de que os Acordos que entran en vigor entre o 2016 e 2017 supoñen un avance na liña da procura da estabilidade do modelo institucional.

6.4.6.5 A Etapa 2 e o Acordo Político Administrativo. Consideracións finais.

Ó longo do presente apartado analizouse a evolución dos Produtos Intermedios 2 e 3 do modelo de análise de políticas públicas seguido na investigación, correspondentes ó Programa de Actuación Político – Administrativa e Acordo Político Administrativo integrados dentro da Etapa 2 – Decisión e Programación.

Iniciando este último punto co APA, este inclúe ó conxunto de actores que están a cargo da implementación da política e que inflúen dun xeito decisivo na súa aplicación concreta, características estas que o fai diferente da *policy network* xa que se está a ter en conta a produción de resultados directos froito da política e non só a definición da propia política.

O APA da política pública evoluciona nos diferentes períodos estudados sendo a conformación do propio APA unha das características fundamentais da política dende o punto de vista institucional ratificando que "*A institución é o cambio de modelo"*[685]e anticipando as reaccións xurdidas sobre a propia institución ó longo do tempo que se poden observar no que corresponde ó APA no seguinte cadro resumo:

Táboa 64: Evolución das dimensións operativas do APA.

Período	Dimensións internas				Dimensións externas	
	Actores	Coordinación	Centralidade	Politización	Contexto	Apertura
V-VI lexislatura	Plural	Fragmentación e atomización	Centralizado	Elevada	Heteroxéneo	Parcialmente aberto
VII lexislatura	Plural	Integrado	Centralizado	Elevada	Heteroxéneo	Parcialmente aberto
VIII e IX lexislaturas	Plural	Integración substantiva e atomización institucional	Centralizado	Elevado	Heteroxéneo	Parcialmente pechado
X lexislatura	Plural	Integrado	Centralizado	Elevado	Heteroxéneo	Parcialmente aberto.

Fonte: Elaboración propia a partir de Subirats e outros (2008)

Na análise foi posible observar como o modelo de relacións institucionais establecido na VII lexislatura como consecuencia da definición do problema e do PPA deseñados, comporta a creación do triángulo básico de actores que conforman o APA como reacción ó anterior modelo percibido como plural, fragmentado, e atomizado. Así, dáse paso a un modelo plural e integrado que, como consecuencia da elevada importancia do *rol* da Vicepresidencia como *promotor* mantén un nivel de centralidade e politización que o integra directamente dentro da competición establecida entre os actores políticos dentro do sistema galego de partidos, e que

[685] Declaracións de Antón Losada, Secretario Xeral de Relacións Institucionais 2005 – 2007.

provoca que a análise do seu rendemento institucional sexa secundaria con respecto a outro tipo de ópticas utilizadas para o seu estudo.

Esta situación recóllese na VIII e IX lexislaturas, onde o novo Goberno establece unha liña de actuación dirixida a unha fonda modificación do APA ó liderar a disolución do Consorcio e a súa substitución pola Axencia Galega de Servizos Sociais. Con todo, esta liña non se fixo efectiva e deu pé a un bloqueo efectivo da evolución institucional da política pública, o que supón que o triángulo básico do APA se mantivera *de facto* a pesar do desenvolvemento do PPA enmarcado na disolución e substitución do Consorcio.

Os acontecementos do ano 2010 plasman unha característica básica da política pública que é a súa inestabilidade institucional, relacionándose esta coa evolución do APA xa que o centro das decisións deste período son a propia disolución do Consorcio e, polo tanto, do modelo consorcial da prestación de servizos sociais dende a óptica multinivel lembrando a xa mencionada cita de que "*A institución é o cambio de modelo"*[686]. Neste sentido, é posible relacionar esta inestabilidade coa centralidade e politización do APA observada na VII lexislatura e, polo tanto, o troco de Goberno na VIII lexislatura abre unha *policy window* para a fonda modificación da política (e do modelo institucional) a partir do ano 2009, decisión esta que reproduce as características de elevada centralidade e politización do APA no novo período e que, conxuntamente coa capacidade de mobilización de recursos xurídicos por parte dos Entes Locais nun APA parcialmente pechado e atomizado que non é quen de resolver as tensións xeradas, leva ó bloqueo definitivo da política dende a súa óptica institucional.

Estas dúas últimas dimensións interna e externa do APA da VIII e IX lexislaturas son dun especial interese xa que se asume que as Comisións Mixtas, principal espazo de relación institucional entre o Consorcio e cada un dos Concellos consorciados, non achegaron o rendemento institucional axeitado para a solución interna dos problemas relacionados coa xestión das liquidacións. Así, se as Comisións non achegan solucións á problemática formulada polos Concellos, o APA amósase incapaz de xestionar o conflito a través dos espazos de participación institucionais establecidos, o cal deriva nunha rúa cega e obriga a cada Concello a iniciar, dende unha óptica atomizada e individual, a mobilización dos seus recursos (sobre todo xurídicos) en defensa dos seus posicionamentos.

Con todo, a esta interpretación do rendemento dos espazos de participación institucionais deseñados para a interacción dos actores integrantes do APA débeselle engadir a politización, a heteroxeneidade e a influencia doutras areas políticas nas políticas sociais. Así, é posible concluír que a decisión da disolución do Consorcio é previa ós problemas xerados pola liquidación das achegas, sendo este carácter previo un elemento a ter en conta na análise do rendemento dos devanditos espazos de interacción. Neste sentido, a centralidade e a politización do APA teñen un peso fundamental na evolución da política, tanto para a conformación do modelo, como para as súas viraxes posteriores.

A partir do 2015 a creación da Consellería de Política Social e a súa nova liña de actuación aproveita o APA centralizado e politizado para liderar o camiño cara a "*pacificación"*[687] da man dunha FEGAMP empoderada como actor básico limitando así a atomización do período previo. É dicir, neste último período retómase o triángulo básico de

[686] Declaracións de Antón Losada, Secretario Xeral de Relacións Institucionais 2005 – 2007.
[687] Declaracións realizadas por Perfecto Rodríguez, xerente do Consorcio 2015 – Actualidade.

actores integrantes do APA conformado por Consellería de Política Social, FEGAMP (Concellos) e Consorcio.

As fondas viraxes institucionais no APA producidas dende a VIII lexislatura non supoñen a presenza dunha evolución semellante dende a dimensión substantiva da política xa que, neste caso, apréciase continuidade con respecto ás liñas inauguradas no ano 2009 que rachan coa expansión do período previo. Así, dentro dun contexto de recesión nas VIII e IX lexislaturas, a *conxelación* dos investimentos e a introdución de provedores de servizos de titularidade privada na xestión dos servizos consorciados vense seguidos na X lexislatura pola ampliación do *mix* de iniciativas da Consellería entre as que salientan as transferencias directas de rendas ós usuarios.

Na X lexislatura a estabilidade institucional acadada con respecto do modelo consorcial da VII lexislatura non leva aparellada a estabilidade do modelo substantivo orixinal da política. Deste xeito, se ben a estabilidade do modelo consorcial supón unha parte fundamental do modelo da política creado na VII lexislatura, con posterioridade ó 2009 consolídase a variación substantiva relacionada, principalmente, coa expansión da oferta de servizos de titularidade e xestión pública.

Con todo, a evolución do PPA e do APA ó longo do período analizado amosa que o modelo de relación entre administracións baseado nas convocatorias anuais de axudas queda desbotado como referente para as políticas sociais, sendo substituído por un modelo de relación estable que permita a planificación a medio prazo e que limite a fragmentación previa a pesar da continuidade da existencia das convocatorias de axudas.

Neste sentido, a autonomía local pasa de se centrar na prestación municipal de servizos ou na súa defensa dende un punto de vista xurídico, a se enfocar dun xeito relacional nos diferentes espazos de participación bilaterais e multilaterais e, incluso, en espazos máis difusos onde se constrúen as definicións dos problemas por parte dos actores. Deste xeito, para a defensa da autonomía local non só é preciso a proactividade dos equipos municipais, senón a adecuación destes a un novo entorno onde cada vez se priman máis as competencias profesionais de carácter relacional e xerencial en detrimento das competencias técnicas sectoriais ou xurídicas debido á importancia da *rede* como elemento para a política pública.

A análise da evolución do APA amosa que, aínda que o modelo consorcial presenta unha salientable centralidade da administración autonómica, a contorna multinivel propia das políticas sociais supuxo a posibilidade do bloqueo municipal. Este escenario de equilibrio no APA comporta que os actores asuman a súa interdependencia e a necesidade da presenza de acordos macro e micro para o desenvolvemento harmónico da política, entrando nun escenario propio das políticas distributivas de Lowi (1964, 1972) onde se xera un *policy style* de colaboración que leva á xeración de coalicións e xogos de suma positiva que acheguen, definitivamente, a estabilidade institucional.

Este escenario é o comentado por parte dos entrevistados como o propio da X lexislatura onde o Consorcio debería expandirse a través do (I) incremento da oferta de Escolas; e a través do (II) incremento da adhesión de servizos consorciados que na actualidade son titularidade dos Concellos. Esta segunda vía de expansión suporía camiñar cara a conformación definitiva dunha Rede de Escolas Infantís que eliminara a diferenza actual

existente entre os Concellos consorciados e os Concellos non consorciados que deriva na fragmentación final.

Finalmente, un enfoque completo da Etapa 2 – Decisión e Programación amosa a coherencia entre os seus diferentes Produtos Intermedios así como entre estes e a Etapa 1 – Definición do Problema, de tal xeito que se pode observar a trazabilidade entre as diferentes Etapas e o contido das mesmas atendendo á evolución dos actores, recursos e regras institucionais tal e como se pode observar na seguinte táboa.

Táboa 65: Evolución das Etapas 1 e 2 e dos seus Produtos Intermedios por períodos.

Período	Etapa 1 - Inclusión na Axenda	Etapa 2 – Decisión e Programación		Modelo de relación multinivel	Actores máis salientables	Observacións
	P 1 - Definición do problema	P 2 - PPA	P 3 - APA			
V - VI lexislatura	Oferta	Convocatorias anuais de axudas. Convenios.	Xunta e Concellos.	Subvencións Lexislación.	Xunta de Galicia / Partido Popular autonómico.	Fragmentación do modelo. Raquitismo orzamentario municipal. Path dependence. Déficit de implementación pre-programado
VII lexislatura	Ausencia dun modelo galego de benestar	Protocolo FEGAMP – Vicepresidencia. Creación do Consorcio. Creación das redes de servizos. Lei 13/2008.	Xunta, FEGAMP e Consorcio	Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar	Vicepresidencia da Xunta / FEGAMP / BNG autonómico / Partido Popular autonómico.	Pacto Local. Path departure. Novo modelo institucional e substantivo da política. Expansión orzamentaria. Liderado autonómico.
VIII e IX lexislaturas	Ineficiencia e inseguridade xurídica	Disolución do Consorcio. Modificación redes de servizos.	Xunta, Concellos e Axencia.	Axencia Galega de Servizos Sociais	Consellería de Traballo e Benestar / Concellos / Partido Popular autonómico	Disolución do Consorcio. Liquidacións das achegas. Bloqueo institucional.

Período	Etapa 1 – Inclusión na Axenda	Etapa 2 – Decisión e Programación		Modelo de relación multinivel	Actores máis salientables	Observacións
	P 1 – Definición do problema	P 2 - PPA	P 3 - APA			
		Creación da Axencia.				Conxelación substantiva.
X lexislatura	Inestabilidade e clarificación.	Acordo Consellería – FEGAMP. Acordo Sindicatos. Lei 2/2017.	Xunta, FEGAMP e Consorcio	Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar	Consellería de Política Social / FEGAMP / Partido Popular autonómico	Compromiso estabilidade do ente. Estabilidade dos traballadores. Liderado autonómico. Clarificación convenios. Continuidade substantiva co período previo.

Fonte: Elaboración propia.

Tal e como se pode observar, as diferentes Etapas e Produtos Intermedios do modelo evolucionan como variables dependentes sendo resultado das interaccións entre os actores e da súa capacidade de mobilización de recursos e da utilización das regras institucionais como variables independentes da análise.

Neste sentido, o cadro amosa a relación entre os grandes trazos dos contidos das Etapas e Produtos intermedios e os actores máis salientables para cada un dos períodos da política de tal xeito que, de modo resumido, pode ser observada a relación comentada entre os principais actores da política e as partes do modelo analizadas ata o de agora na investigación.

Así, a situación de partida da política é a previa á VII lexislatura onde a política social fora deseñada no substantivo e no institucional pola Xunta de Galicia coa influencia directa do Partido Popular autonómico que dispuxera de maiorías absolutas no Parlamento dende o 1989 ata o 2005. A estabilidade na presenza destes actores como básicos para a política social (e para o resto de políticas autonómicas dende os anos 90 ata a VII lexislatura) comporta que o modelo centrado nas convocatorias anuais de axudas se constitúa como o principal sistema de relación multinivel entre Xunta e Concellos a pesar das posibilidades abertas tanto pola normativa de servizos sociais como pola de administración local de Galicia que son as lexislacións básicas de referencia.

Como se puido observar, este sistema de relación entre Xunta e Concellos foi considerado como asimétrico e feble no institucional, xerando un limitado rendemento en termos de oferta de equipamentos perante a cal os Concellos non poden responder de xeito individual debido ó limitado das súas facendas locais.

Ademais, este modelo comporta que os Concellos tendan á externalización dos servizos na procura do aforro na prestación dos mesmos sen que os seus equipos internos estean deseñados para realizar o seguimento e control dos provedores privados alén do mero control xurídico, co cal se xera un sistema fragmentado tanto na heteroxeneidade territorial da oferta como na calidade final e nas metodoloxías de intervención cos usuarios. Con todo, este modelo de relación xera unhas *lóxicas do apropiado* de carácter político e administrativo, entre as que salienta a estruturación dos equipos municipais e autonómicos encamiñadas a responder ó ciclo administrativo da subvención, e quedando os aspectos máis substantivos do servizo pendentes da proactividade ou da vocación puntual dos *street level*.

A VII lexislatura modifica a estrutura básica dos actores máis salientables, sendo esta *policy window* aproveitada pola Vicepresidencia para a realización dunha fonda modificación da política pública en termos de deseño dun modelo galego de benestar que non só supuxera o incremento da oferta de servizos, senón que supuxera a estabilidade da relación entre Xunta e Concellos entorno ó Consorcio, cuxos servizos centrais xestionarían a expansión e a creación de sistemas de intervención cos usuarios homoxéneos.

A creación e expansión deste novo marco institucional e a ruptura con respecto ó marco previo e a súa lóxica do apropiado provoca o movemento entre os actores políticos e a asunción por parte do Partido Popular autonómico do *rol* de *opositor*, posicionamento incluso fomentado a raíz da adhesión ó Consorcio de numerosos concellos liderados polo propio Partido Popular, factor este que pode incidir na percepción da posible perda da súa centralidade no sistema galego de partidos e que deriva no cuestionamento da institución como acaída para artellar as políticas sociais.

As eleccións autonómicas do 2009, e a situación económica xeral, supoñen unha nova *policy window* para que neste caso o Partido Popular autonómico modifique a definición do problema público evolucionando dende a oferta e o modelo galego de benestar á ineficiencia e á inseguridade xurídica do modelo consorcial. Esta nova definición leva a que baixo o liderado da Consellería de Traballo e Benestar co *rol* de *opositor*, se acometa unha Etapa 2 de Decisión e Programación centrada na disolución do Consorcio e traspaso dos centros consorciados á Axencia como base do PPA nas VIII e IX lexislaturas, así como na revisión do triángulo básico de actores institucionais responsables da prestación dos servizos (o APA).

A *racionalización* é un *leitmotiv* tanto do programa electoral do Partido Popular autonómico presentado no 2009, como da acción de Goberno, de tal xeito que o binomio *austeridade – racionalización* se converte na base da toma de decisións nun período de fonda recesión económica que provoca a conxelación da política expansiva da VII lexislatura. Así, a decisión da disolución do Consorcio como centro da Etapa 2 tómase atendendo á devandita *racionalización* dos entes públicos, de tal xeito que se asume que a creación da Axencia Galega de Servizos Sociais podería integrar a xestión das Escolas da Xunta e do Consorcio, así como a xestión dos centros de atención ás persoas maiores e residencias.

O proceso de disolución do Consorcio leva á liquidación das achegas económicas adebedadas polos Concellos ó ente e, con isto, ó inicio das controversias sobre as cantidades que se liquidan atendendo ós convenios de xestión dos centros consorciados e á interpretación das súas cláusulas. Estas controversias que se producen cun carácter case-xeneralizado, e que derivan da presenza de diferentes tipoloxías de convenios con diferentes cláusulas que

determinan as achegas económicas municipais, supoñen a paralización do proceso de liquidación e, polo tanto, da disolución do Consorcio, bloqueando a evolución institucional da política pública pero mantendo a Consorcio vixente como entidade prestadora de servizos.

Neste contexto, o elemento multinivel da política social emerxe e a capacidade de mobilización de recursos de carácter xurídico por parte de cada Concello en defensa dos seus posicionamentos individuais provocan o bloqueo da decisión da Consellería de Traballo e Benestar, de tal xeito que a totalidade da Etapa 2 do período comprendido entre a VIII e IX lexislatura fica conxelada *de facto*, se ben a nivel formal séguese ampliando o PPA mediante a aprobación de normas con rango legal que inciden na reforma institucional.

Neste período obsérvase a existencia dun dobre eixo de conflito entre os actores da *policy network* ó abeiro das liquidacións que provoca o bloqueo da Etapa 2. Por unha banda atópase o conflito entre os actores institucionais representados Consellería de Traballo e Benestar, coa que se aliña o Consorcio, e os Concellos. Por outra banda obsérvase o conflito entre os actores políticos situándose o Partido Popular autonómico como partidario da revisión do modelo, e o resto dos actores políticos tanto locais como autonómicos como partidarios do mantemento do modelo consorcial ou, cando menos, non partidarios do proceso de liquidación das achegas.

Neste dobre conflito albíscase que as axendas locais dos actores institucionais e políticos se impoñen ás axendas autonómicas de tal xeito que unha hipotética transmisión directa de indicacións de carácter *top-down* vixente, sobre todo, no interior das organizacións políticas non ofrece resultados, o que dá na non aplicabilidade *de facto* da Etapa 2 na súa compoñente institucional.

Con todo, na parte substantiva foron deseñadas medidas de revisión do modelo da VII lexislatura centradas na conxelación da expansión da política e na modificación de diferentes medidas relacionadas coas metodoloxías de intervención cos usuarios, na modificación do organigrama do Consorcio ou na modificación do programa das Escolas. É dicir, os actores institucionais locais mobilizan os seus recursos e bloquean a política ó percibir unha fonda variación do marco institucional que incide nas condicións económicas previamente determinadas, co cal obsérvase unha estrutura de prioridades municipal con respecto ás políticas sociais determinada polo pragmatismo.

A reestruturación das Consellerías levada a cabo no ano 2015 que supón a creación da Consellería de Política Social leva á redefinición do problema dende a óptica da inestabilidade da política e do bloqueo, sendo preciso *pacificar* a relación entre as administracións e, polo tanto, modificar a Etapa 2 previamente deseñada para retomar o triángulo básico de actores conformado por Consellería, FEGAMP (Concellos) e Consorcio como integrantes do APA, e trazando un vieiro de acordos de carácter pragmático.

Con todo, esta variación da Etapa 2 na liña da estabilidade institucional non comporta a modificación substantiva da política xa que, tal e como foi indicado, o PPA deste período contempla unha evolución do Consorcio de carácter incremental con respecto á prestación directa de servizos, en tanto se contemplan outra serie de medidas tales como as transferencias directa de rendas ás familias, o que significa a aposta da Consellería por un *mix* de alternativas para as políticas sociais (sobre todo para as relacionadas coa atención á primeira infancia) na

que o incremento da oferta da prestación directa de servizos de titularidade pública perde peso con respecto a outras alternativas.

A xeito de resumo final é posible indicar que a Etapa 2 relativa á Decisión e Programación do modelo de análise retoma directamente o contido da Etapa 1 e a Definición do Problema realizada polos actores en torno á que se artellada a *hipótese de intervención* da política pública en cada un dos períodos. Deste xeito, a Etapa 2 formula administrativamente *que facer* e *quen o vai facer,* e comporta a definición das medidas integradas na política (Produto 2) e a asignación destas entre os actores competentes á hora de executalas (Produto 3).

É neste contexto onde se deben producir os axustes entre os actores competentes e onde, polo tanto, poden xurdir conflitos de carácter operativo que, se ben non normalmente non son visibilizados polos medios de comunicación por seren de carácter administrativo, xeran resistencias ó proceso de implementación da política pública afectando de xeito definitivo ó rendemento da mesma e, incluso, bloqueándoa.

Estes axustes a realizar no seo da Etapa 2 entre os actores do APA deben ser máis *finos* canto máis complexa é a política pública, de tal xeito que non unicamente se teñan en conta aspectos relacionados coa distribución competencial, senón que estes axustes deben asumir as diferentes motivacións e lóxicas de actuación subxacentes ós integrantes do APA coa finalidade de *facilitar* o desenvolvemento da política. Este é o marco de referencia para as políticas de carácter multinivel onde conceptos como *complexidade* ou *interdependencia* son elementos constitutivos da mesma, sobre todo á hora de deseñar estratexias integrais que modifiquen os seus marcos institucionais e substantivos como é o caso analizado na investigación.

Neste sentido, na VII lexislatura non só se chega a un compromiso multinivel para a renovación da política pública dende a óptica institucional e substantiva, senón que se deseñan convenios para a xestión consorciada dos servizos cuxa interpretación realizada por equipos directivos de ampla experiencia na xestión local incide na definición do problema realizada dende os concellos e que, en boa medida, se centraba no xa mencionado *raquitismo orzamentario municipal*.

Na VIII e IX lexislaturas non só troca a definición do problema e a hipótese de intervención realizada dende a Xunta de Galicia, senón que se deseña un novo marco substantivo e institucional para as políticas sociais que dá na modificación das relacións entre os membros do APA. No seo da modificación destas relacións atópase unha minoración *de facto* do rol dos Concellos dentro da Axencia Galega de Servizos Sociais, o cal podería ser interpretado como unha vulneración do principio da autonomía local atendendo ós criterios observados na VII lexislatura, pero este concepto é utilizado como un recurso na política e non é mobilizado á hora de analizar o *encaixe* do local na Axencia.

O recurso que si que é mobilizado é o de carácter xurídico por parte dos Concellos ó verificar que o novo marco institucional determinado pola Consellería de Traballo e Benestar vai aparellado a unha asunción de custos económicos coa que non concordan. A percepción sobre a incidencia negativa destas liquidacións nun contexto de recesión económica no que as poboacións esixen cada vez máis servizos públicos, dá na devandita mobilización do recurso xurídico en defensa dos seus intereses e no bloqueo final. Así, o elemento multinivel bloquea

a evolución da política pública atendendo á percepción municipal de empeoramento das súas condicións económicas, sendo no ano 2016 a *clarificación* destas condicións económicas por parte dun novo equipo directivo da Consellería e do Consorcio con ampla experiencia local o elemento que desbloquea definitivamente a situación.

É dicir, é a renovación do equipo directivo dos actores Consellería de Política Social e Consorcio integrantes do APA e a inclusión de persoas cuns valores determinados a que actúa como detonante para o desbloqueo da política retomando o aspecto institucional básico do PPA da VII lexislatura. Así, o estudo da evolución da Etapa 2 do modelo de análise de políticas públicas verifica que é o acordo entre os actores o factor que determina a evolución da política pública en detrimento do rendemento da mesma.

6.4.7 A Etapa 3 – Implementación. O Produto 4 – Os Plans de Acción.

O ciclo dunha política pública, entendido como unha ferramenta de carácter analítico e secuencial comporta que, con posterioridade á Etapa de Decisión e Programación se inicie a Etapa de Implementación adicada á produción das accións previamente definidas.

A Implementación é definida por Subirats e outros (2008:183) como "*el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública"*, supoñendo a separación con respecto á elaboración de normas, decretos ou actos regulamentarios que, formando parte da Etapa 2 e compoñendo o PPA, determinan a execución dos actos encamiñados á produción de *outputs*. É salientable esta diferenciación asumida polo modelo entre os actos encamiñados á produción, e a propia produción dos *outputs* xa que esta é a diferenza básica entre os dous Produtos Intermedios da Etapa, o Produto 4 – Plans de Acción, e o Produto 5 – Actos de implementación.

Segundo Subirats e outros (2008:184-185) o modelo da investigación asume que a implementación está conformada polas decisións e accións:

- Levadas a cabo por actores públicos, paraestatais e privados que forman parte do APA.
- Enmarcadas no PPA.
- Realizadas para crear, influenciar ou controlar:
    - A *policy network* que estrutura os contactos entre a administración formalmente competente outros servizos, os grupos-obxectivo, os beneficiarios finais e os grupos de terceiros.
    - A estratexia de implementación baixo a forma dos *plans de acción*.
    - As decisións e accións concretas destinadas ós grupos obxectivo, é dicir, os *outputs* ou *actos de implementación*.

Como se pode observar, a Etapa 3 – Implementación, está composta polo Produto 4 – Plans de Acción e polo Produto 5 – Actos de implementación que se corresponden directamente coa definición da estratexia da implementación e coa produción dos outputs da política pública. A principal diferenza entre eles radica en que, en tanto o Produto 4 se centra nos "*procesos concernientes a la planificación y que son necesarios para llevar a cabo dichas actividades de ejecución"* (Subirats e outros, 2008:184), o Produto 5 son os propios

actos administrativos polos cales se executa a política e que supoñen a produción directa dos *outputs*.

Xa focalizando a atención no Produto 4, os Plans de Acción como produto de carácter intermedio, estes defínense como *"el conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la producción coordinada y puntual de productos, servicios o prestaciones administrativas"* (Subirats e outros, 2008:192), aclarando os aspectos que relacionan a política cos seus grupos obxectivo, así como coa asunción dos custos e disposición de recursos por parte dos actores do APA segundo mencionan Subirats e outros (2008:193) citando a Flückiger (1998), de tal xeito que se poden identificar como os procesos de planificación estratéxica que, se ben non xeran dereitos xurídicos subxectivos, determinan as prioridades en termos de xestión de recursos e, sobre todo, identifican os grupos obxectivo.

A continuación amósanse diferentes exemplos dos Plans de Acción comprendidos dentro da política pública obxecto da investigación ó longo dos diferentes períodos estudados, así como a súa evolución en función do contido da Etapa 2.

6.4.7.1 O Plan de Acción no período 1997 – 2005.

A Lei 3/1997 da familia, infancia e adolescencia aprobada na IV lexislatura contempla no seu art. 4 que "*para facer posible unha adecuada e eficaz asistencia e protección á familia, á infancia e á adolescencia no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia preverase un plan integral de apoio específico".* Esta ferramenta de planificación estratéxica é o Plan Integral de Apoio á Familia que, tendo a súa primeira edición no ano 1994, é actualizado neste período cun II PIAF (1998-2001) e cun III PIAF (2002-2005) liderados pola Consellería de Familia.

Estes plans contan cunha perspectiva autonómica, aínda que fan énfase no elemento multinivel como propio da xestión das redes de servizos obxecto da investigación.

Así, é posible englobar dentro do Produto 4 – Plans de Acción do período documentos de planificación estratéxica tales como as diferentes edicións do Plan Integral de Apoio á Familia, os Plans de Igualdade de Oportunidades, ou o Plan Galego das Persoas Maiores 2001-2006 todos eles inseridos, a partir do ano 2001, na liña establecida polo Plan de Revitalización Demográfica de Galicia.

Concretando a análise nos PIAF, estes inclúen obxectivos tales como: (I) Incrementa-la rede de recursos e programas que estean ó servizo das necesidades actuais das familias, ou (II) Impulsar unha política que abarque tódolos problemas das familias desde tódolos ámbitos que lles afectan, creando programas novos e potenciando os xa existentes. É dicir, asumen a necesidade do incremento da oferta dos servizos.

Dentro das medidas máis salientables deseñadas no marco do II PIAF, contémplanse por exemplo, as seguintes:

- Programa de centros de día para persoas maiores que "*estase a implantar en tódalas grandes cidades de Galicia"* (II PIAF, p.35).
- Creación de centros de atención á primeira infancia. O PIAF asume que:

> Os centros infantís de titularidade municipal prestan un servizo educativo de atención próxima ó usuario e ó ambiente familiar, o que favorece un mellor desenvolvemento do neno/a. Aínda que este tipo de servicio xa está implantado, é preciso que se potencie para chegar ós concellos de Galicia que así o precisen. (II PIAF, p. 61).

O II PIAF como Plan de Acción, recoñece o problema da oferta, pero incide nel de xeito incremental centrándose na ferramenta de colaboración multinivel das convocatorias anuais de axudas para os centros de atención á primeira infancia, e contemplando no caso dos centros de atención ás persoas maiores á iniciativa privada ou social como a principal rede de prestación de servizos. É dicir, o principal grupo obxectivo da política publica relacionada cos equipamentos de atención á infancia son os Concellos ós que a Xunta apoia mediante as convocatorias anuais e ós que complementa con outra serie de servizos ou actividades, en tanto que no relativo ós centros de atención ás persoas maiores, o grupo obxectivo son as entidades privadas e sociais.

O III PIAF comprende o período entre os anos 2002 e 2005, correspondendo á VI lexislatura e xa dende a súa presentación a cargo da Conselleira de Familia afirma que pretende incidir na ampliación da Rede de Centros de Atención á Infancia (III PIAF, p. 7), inseríndose na estratexia xeral de "*resposta ó diagnóstico social presentado polo Plan de Revitalización demográfica de Galicia"* (III PIAF, p. 27), de tal xeito que o Plan non se concibe unicamente como unha ferramenta para as políticas sociais, senón que na liña buscar un modelo de desenvolvemento social baseado no progreso e no benestar, procura incidir nos cambios demográficos que sofre Galicia, con especial atención no avellentamento e na diminución da natalidade. Neste sentido, seguindo a liña do II PIAF, recoñécese o problema da infradotación da oferta das redes de servizos, sobre todo das Escolas Infantís, e da necesidade que teñen os Concellos de apoio financeiro para afrontar os custos do incremento da oferta. Con respecto ós Centros de Día, o III PIAF mantén a liña do apoio ás iniciativas social e privada para a súa dotación.

Atendendo ós servizos obxecto da análise, o III PIAF incide na atención á infancia e na atención ás persoas maiores dende as competencias autonómicas, pero asumindo a cultura da cooperación institucional e a corresponsabilidade dos Concellos a través do principio de subsidiariedade, converténdoos en parte fundamental do Plan. Con todo, as medidas deseñadas para incidir nas redes de servizos comentadas seguen a liña das do II PIAF tanto no que se refire á atención á primeira infancia como ás persoas maiores.

Deste xeito, no relativo á primeira infancia o III PIAF fixa a súa atención en (I) manter e ampliar os centros de titularidade propia; (II) manter, mellorar e ampliar os centros dependentes das entidades de iniciativa social; (III) manter e potenciar os centros de titularidade municipal; e (IV) o novo deseño dun servizo de proximidade, en colaboración cos Concellos, para a atención á infancia descrito como un servizo de proximidade para aqueles nenos que non poden incorporarse a un centro de educación infantil por non dispoñer del ou por ser maior a demanda cá oferta. Ademais, o III PIAF inclúe o deseño dun sistema de transferencias directas de renda ás familias denominado Cheque Infantil definido como "*unha*

axuda que consiste na provisión e cobertura total ou parcial do coste da praza adxudicada nun centro de primeira infancia non sostido con fondos públicos" (III PIAF, p. 184)

Con respecto ás persoas maiores, o III PIAF amosa continuidade en relación ó II xa que para os centros de día inclúe exactamente a mesma medida xa mencionada para o período 1998-2001.

O III PIAF reitera o artellamento multinivel entre Xunta e Concellos centrado nas convocatorias anuais de axudas e nos convenios, de tal xeito que boa parte dos recursos orzamentados para a mellora dos equipamentos relacionados coa atención á primeira infancia están destinados ós centros propios, polo que se está a manter unha liña incremental con respecto á oferta de servizos (sobre todo con respecto á oferta de titularidade pública), se ben emerxe a transferencia directa de renda ás familias como sistema alternativo. Esta liña incremental tamén afecta ós centros de día para as persoas maiores, xa que:

> A creación e extensión de prazas públicas deste tipo de recurso potenciarase fundamentalmente mediante a colaboración da Administración Autónoma coas Corporacións Locais e entidades de iniciativa privada, especialmente a través do Programa Cheque Asistencial. (Plan Galego de Persoas Maiores 2001-2006, p. 99).

Así, tanto no relativo á definición do problema como na definición do grupo obxectivo fixado principalmente nos Concellos, o Plan de Acción amosa o continuísmo da estratexia recoñecida na Lei de Apoio á Familia 3/1997. Neste sentido, a pesar de que os diferentes documentos manteñen diagnoses semellantes (infradotación da oferta), as medidas non trocan substancialmente (coa excepción da inclusión da transferencia directa de renda ós usuarios tamén presente para as persoas maiores con modalidades como o cheque residencia, cheque atención diúrna, ou cheque de axuda no fogar), co cal obsérvase o xa mencionado déficit de implementación pre-programado derivado do PPA.

O Produto 4 - Plan de Acción do período conta coas seguintes características:

- **Explícito.** Os Plans de Acción son habitualmente documentos de elaboración interna que, aínda que non supoñen o recoñecemento de dereitos subxectivos, poden ficar como elementos da política a xeito de guía interna para o desenvolvemento da mesma. No caso dos PIAF, estes documentos son recoñecidos pola 3/1997 e, ademais, intégranse dentro da estratexia xeral de revitalización demográfica de Galicia e teñen en conta o Plan de Persoas Maiores, de tal xeito que se potencia o seu carácter explícito.

- **Semi-aberto.** O Plan de Acción do período é elaborado pola Xunta de Galicia, se ben os seus diferentes compoñentes teñen liderados distintos atendendo ó seu ámbito de especialidade xa que, en tanto a Consellería de Familia lidera o PIAF, a de Sanidade lidera o Plan de Persoas Maiores. No caso da estratexia de revitalización demográfica, esta foi analizada en comisión parlamentaria na VI lexislatura abrindo a participación de actores políticos, institucionais e sociais. De tódolos xeitos, o nivel de participación de actores diferentes dos departamentos autonómicos na elaboración dos diferentes plans é limitada, a pesar de que para a execución dos mesmos se aluda constantemente á subsidiariedade e á participación da sociedade civil.

- **Discriminatorio.** O Plan de Acción considérase discriminatorio ó comportar o cumprimento por parte do grupo obxectivo dos Concellos dunhas determinadas esixencias de carácter temporal, de co-financiamento e de proxecto substantivo á hora de acudir ás convocatorias anuais de axudas deseñadas pola Xunta de Galicia como único sistema de relación multinivel. Este nivel de discriminación amplíase ós actores de carácter social xa que boa parte da estratexia de desenvolvemento das redes de servizos obxecto de investigación pasa por eles, sobre todo no relativo ós centros de atención ás persoas maiores. Así, tal e como recollen Subirats e outros (2008:197) as políticas de subvencións recollen prazos de aplicación ou períodos de referencia claros para a produción dos actos de implementación, de tal xeito que o seu nivel de discriminación é elevado.

- **O APA.** O Plan de Acción recoñece ós actores integrantes do APA determinado na Etapa 2, ratificando o papel básico de Xunta e de Concellos, incluíndo á iniciativa privada no relativo ás persoas maiores, e focaliza o seu sistema de relación en base ás convocatorias anuais de axudas deseñadas pola Xunta.

- **A claridade nos recursos.** Unha parte salientable dos PIAF e do Plan de Persoas Maiores é o destinado ás estimacións orzamentarias, polo que é posible afirmar que o Plan de Acción do período contempla a distribución dos recursos, aínda que estes proceden da Xunta de Galicia en tanto a política é de carácter multinivel, polo que as cantidades non supoñen o total final de recursos adicados ás medidas. Neste sentido, de cara unha contabilización final sería preciso estudar o nivel de co-financiamento dos Entes Locais (ou das entidades privadas ou sociais) incluído en cada unha das solicitudes de axudas ou convenios presentadas ou formalizadas entre as diferentes partes. De tódolos xeitos, o sistema das subvencións comporta que o destino final dos recursos sexa xustificado polos departamentos xurídicos municipais, de tal xeito que existe unha garantía *formal* que vencella a captación de fondos (solicitude da axuda) co seu uso (xustificación final).

Tal e como se pode observar, o Plan de Acción no período previo á VII lexislatura aterra as Etapas 1 e 2 de xeito coherente mantendo a liña establecida pola política centrada na colaboración entre Xunta e Concellos a través das convocatorias anuais de axudas co obxectivo de incrementar paulatinamente unha oferta pública de equipamentos recoñecida como insuficiente. Con respecto á atención ás persoas maiores, outórgaselle un papel central á oferta privada e social, de tal xeito que a acción pública é subsidiaria desta.

Con todo, tanto as contías orzamentarias como a arquitectura institucional deseñada na Etapa 2 e recoñecida no Plan de Acción non achegan un deseño que permita un rendemento suficiente á política, sendo este período analizado o da emerxencia na axenda das demandas municipais de suficiencia financeira e, polo tanto, dun Pacto Local que outorgue ós Concellos a capacidade para afrontar a expansión duns servizos básicos para a poboación á que o artellamento deseñado pola Xunta de Galicia non responde de xeito satisfactorio.

6.4.7.2 O Plan de Acción na VII lexislatura.

O enfoque xeral do Plan de Acción na VII lexislatura troca con respecto ó modelo previo na liña da evolución das Etapas 1 e 2, sobre todo a raíz dunha definición do problema diferente á propia dos anos previos ó 2005 no que a Xunta de Galicia, como actor fundamental da política pública, asume un posicionamento de liderado con respecto ás redes de servizos abandonando a posición de apoio reactivo ós Concellos mantida ata o momento.

O IV PIAF (2008-2011) asume unha posición de incidencia directa na oferta de servizos dende unha perspectiva de colaboración entre a Xunta de Galicia, os Entes Locais, o sector social e o sector privado, pero dende a definición do liderado da Xunta. Este é o caso da definición da óptica expansiva da política pública determinada polo deseño de medidas tales como "*Ampliación da oferta de prazas e servizos da rede de escolas infantís públicas 0-3"* (IV PIAF, p. 38) en cuxa execución directa se inclúe á Secretaría Xeral da Igualdade da Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar e ó Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar[688]. Esta óptica expansiva tamén se traslada ós Centros de día, con respecto ós que se deseña unha medida centrada no "*Aumento da cobertura da rede de Centros de Día"* (IV PIAF, p. 69) de cuxa execución se responsabiliza á Vicepresidencia, ós Concellos, ó Consorcio e ós Colexios profesionais e outras entidades do ámbito do maior. Esta expansión tamén afecta a outro tipo de servizos complementarios tales como os servizos de xantar ou ás prazas en residencias.

Ademais da óptica expansiva, o Plan de Acción da VII lexislatura asume a modificación do modelo institucional ó recoñecer a arquitectura multinivel conformada en torno ó Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, sendo este o ente que artellará o liderado orzamentario da Xunta de Galicia e onde, en coordinación cos Concellos, se formalizará a expansión das redes de servizos.

Outra das diferenzas substanciais con respecto ó anterior modelo é a énfase na titularidade pública dos servizos, de tal xeito que se ben se asume a complementariedade entre os servizos públicos e non públicos, reitérase o liderado da Administración tanto no deseño da política como na prestación final dos servizos ós usuarios. Neste sentido tamén é preciso salientar que as medidas deseñadas artéllanse en torno á prestación de servizos, perdendo forza no Plan de Acción as transferencias directas de renda ás familias para a súa utilización no mercado.

Dentro do conxunto de documentos de carácter estratéxico que conforman o Plan de Acción da VII lexislatura, salienta pola súa importancia e pola súa especial atención ós servizos relacionados coa atención ás persoas maiores o Mapa Galego de Equipamentos e Servizos Sociais. Esta ferramenta supón unha análise cuantitativa da realidade da prestación de servizos en diferentes eidos e a fixación dun horizonte cuantitativo de traballo para a dotación de equipamentos e prazas en relación ás estimacións de evolución poboacional. Neste sentido, e xa focalizando nos Centros de Día e na súa concepción de servizo de proximidade, fixa unha taxa de cobertura do 2% para as prazas en función da poboación maior de 65 anos, o cal suporía contar cunha rede de 11.743 prazas o que, sobre as 2.676 prazas existentes no 2005 comportaría asumir a creación dun total de 9.067 prazas en centros

[688] É preciso lembrar que o IV PIAF é elaborado entre os anos 2006-2007, xa estando operativo o Consorcio.

de día, dentro da cal o rol público ten un peso salientable e ocupa un lugar prioritario o Consorcio.

O Plan de Acción da VII lexislatura combina a definición substantiva dunha política expansiva na creación de servizos, co liderado público artellado en base a un novo sistema institucional de carácter multinivel centrado no Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.

Esta definición do Plan de Acción comporta a variación dos grupos obxectivo xa que, se ben se sigue aludindo ós Concellos como parte fundamental da política pública, o feito de que a Xunta de Galicia evolucione ata asumir unha posición de liderado comporta o recoñecemento de que a propia Administración Autonómica forma parte dos grupos obxectivo xa que esta non unicamente debe *apoiar* ós Concellos, senón colaborar directamente con eles en todo o proceso do deseño e prestación dos servizos a través do Consorcio. Ademais, esta asunción do liderado tradúcese en termos orzamentarios a través das transferencias ó ente, co cal formúlase unha fonda reformulación da estrutura da asunción dos custos dos servizos con respecto ó anterior modelo na liña do analizado nas Etapas 1 e 2 da VII lexislatura.

O Produto 4 - Plan de Acción da VII lexislatura conta coas seguintes características atendendo ó modelo de análise:

- **Explícito**. Tal e como se comentou no período anterior, un documento básico do Plan de Acción é o PIAF que vén recoñecido na 3/1997 e, polo tanto, conta con rango legal. Ademais, a necesidade de contar cun Mapa de Equipamentos de Servizos Sociais recóllese na 4/1993 de servizos sociais, polo que a súa elaboración dá resposta á esixencia legal.

- **Aberto.** A elaboración dos diferentes documentos que integran o Plan de Acción da VII lexislatura caracterízase pola súa apertura xa que, ademais de facer fincapé nas competencias autonómicas, trata dos sistemas de colaboración con outros actores da política con especial referencia ós Entes Locais debido á natureza multinivel da mesma. Neste sentido, documentos como o PIAF son elaborados seguindo metodoloxías de carácter participativo onde se integra a FEGAMP, e a actores do sector privado e social.

- **Discriminatorio.** Neste punto evolucionase xa que o modelo de relación multinivel varía con respecto ó previo, de tal xeito que o modelo consorcial non establece uns niveis de discriminación entre os Concellos semellante no relativo ós períodos temporais para a execución e xustificación dos actos de implementación, aínda que si que os establece para o co-financiamento se ben nunhas contías diferentes. Con todo, o Plan de Acción pódese considerar discriminatorio xa que a diferenza do anterior período fai énfase na creación de oferta pública, deixando nun segundo plano as ferramentas de colaboración co sector privado vixentes ata o intre.

- **O APA.** O Plan de Acción recoñece ós actores integrantes do APA da Etapa 2, cunha especial atención ó liderado autonómico, ós Concellos e ó recoñecemento do Consorcio como ente central no artellamento multinivel.

- **A claridade dos recursos**. Os documentos oficiais analizados non inclúen na súa versión pública unha cuantificación dos investimentos necesarios. Este feito, a pesar do

recoñecemento de que os investimentos serán asumidos maioritariamente pola Xunta de Galicia a través do Consorcio supón que, se ben se racha co déficit de implementación pre-programado derivado da limitación orzamentaria das convocatorias anuais de axudas a través do deseño consorcial, a expansión da oferta ficará dependente das asignacións anuais ó Consorcio ó non haber un recoñecemento explícito no Plan de Acción do volume de recursos periodificado necesario para facer fronte ós obxectivos.

Tal e como se pode observar, o Plan de Acción da VII lexislatura é coherente coas etapas anteriores da política pública e comporta a evolución do modelo da política a nivel substantivo e institucional. Esta evolución céntrase no recoñecemento da expansión e do artellamento multinivel, así como do liderado público na creación das redes de servizos.

A conxunción entre a definición expansiva da política, o modelo consorcial e o liderado orzamentario da Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar supuxeron que ó longo da VII lexislatura o modelo de política pública tivera un elevado rendemento en termos de incremento da oferta de titularidade pública, así como de integración dos Concellos e dos seus servizos no Consorcio, co que isto comportou de cara á diminución da presión orzamentaria que os servizos de benestar mantiñan nas facendas locais.

6.4.7.3 O Plan de Acción nas VIII e IX lexislaturas.

Como se puido observar nos apartados previos da investigación, as Etapas 1 e 2 do modelo de análise da política pública variaron a partir dos resultados das eleccións autonómicas do ano 2009 e consecución por parte do Partido Popular da maioría absoluta nas mesmas. Ademais, o contexto económico evolucionou ó pasar dun período caracterizado pola expansión a outro de fonda recesión, con diminución dos orzamentos públicos e limitación do investimento.

Así, na liña da modificación acontecida na política e nas súas diferentes Etapas e Produtos intermedios, o Plan de Acción correspondente ó período comprendido polas VIII e IX lexislaturas, focalizado nos anos 2009-2015, tamén comporta unha variación no substantivo e no aspecto institucional, se ben tal e como se indicou con anterioridade, o modelo consorcial mantense en vigor.

En termos xerais é posible indicar que o Plan de Acción do período responde ó binomio *austeridade – racionalización* presente como *leitomtiv* da acción do Goberno, de tal xeito que os diferentes procesos de planificación estratéxica sectorial analizados non só inclúen estes conceptos, senón que se constrúen en relación a eles determinando así a política social, e sendo este proceso de *racionalización administrativa* a razón indicada en diferentes entrevistas para o proceso de substitución do Consorcio pola Axencia Galega de Servizos Sociais.

De entre os diferentes documentos estratéxicos do período analizado, focalízase a atención no Plan Galego das Persoas Maiores – Plan de Actuación Social Galicia 2010 – 2013, no Plan Integral de Apoio á Muller Embarazada 2012-2014, no Plan de Dinamización Demográfica de Galicia 2013-2016, no VI Plan Galego para a Igualdade entre Mulleres e Homes 2013-2015,

no Plan marco de Atención Sociosanitaria de Galicia 2013, e no Plan Galego de Política Familiar 2015 – 2018. Ademais, contémplase o Plan Estratéxico de Galicia 2010-2014 como marco de referencia para a actuación da Xunta de Galicia que xa no seu horizonte anual inclúe conceptos como "*escenario financeiro adverso"*, "*austeridade orzamentaria"* ou "*estabilidade"* (Plan Estratéxico de Galicia 2010-2014, p. 72)

Con todo, o marco xeral do Plan de Acción determinado polo Plan Estratéxico de Galicia 2010-2014 marca con respecto á atención á primeira infancia a ampliación da cobertura da educación infantil 0-3 como medida incentivadora da natalidade, establecendo para o 2013 o obxectivo de incrementar un 50% (4.500 prazas máis) o número de prazas en escolas infantís. Esta medida contempla incluír as prazas do cheque infantil, de tal xeito que a oferta de servizos sobre a que actuar non é unicamente a de titularidade pública, senón a financiada con fondos públicos. Con respecto á rede de centros de proximidade para a atención ás persoas maiores, o Plan inclúe a previsión de incrementar un 50% as prazas públicas en centros de día e residencias. Esta visión inicial expansiva das redes de servizos matízase no caso dos Centros de Día xa que, no Plan Galego de Persoas Maiores 2010-2013 inclúese como medida específica a de "*Incremento, de ser o caso, da oferta de prazas públicas ou financiadas con fondos públicas para a atención ás persoas maiores en centros de día"* (Plan Galego de Persoas Maiores 2010-2013, p. 87).

De tódolos xeitos, un dos elementos salientables que marca a variación con respecto ó anterior período dentro do Plan de Acción é a introdución das medidas de fomento directo da iniciativa privada dentro das redes de servizos. Así, se ben xa foi observado como dentro da oferta pública se introducen as prazas financiadas con fondos públicos e non só as de titularidade pública, en documentos estratéxicos como pode ser o Plan Galego de Política Familiar 2015-2018, alúdese directamente á "*creación de prazas de educación infantil 0-3 anos sostidas con fondos públicos"* ou á "*Potenciación das escolas privadas de 1º ciclo de educación infantil 0-3 dependentes de entidades de iniciativa social"* (PGPF, p. 77 e 78). Neste sentido, aínda que a Xunta segue a contar co liderado orzamentario da política pública, esta apoiarase na rede privada e social deixando de ser prioritaria a construción dunha rede de equipamentos de titularidade e xestión pública.

Así, na liña da diversificación tanto dos titulares dos servizos como do propio abano de servizos para a infancia, os diferentes documentos inclúen o fomento da creación de Casas Niño, as medidas de atención e coidados no fogar, o fomento da creación de escolas infantís en empresas, o voluntariado de apoio á infancia ou a reformulación do cheque infantil, retomando a énfase no *mix* de tipos de servizos e de titulares.

Un elemento de carácter institucional presente no Plan de Acción é a énfase na Axencia Galega de Servizos Sociais como ente básico na política. Así, o Plan de Acción asume a disolución do Consorcio e a súa substitución efectiva pola Axencia, figurando nos documentos estratéxicos no seu lugar. É dicir, de xeito coherente cos Produtos Intermedios das Etapas 1 e 2, o Plan de Acción recolle a disolución do Consorcio e un novo enfoque multinivel nas políticas sociais.

Seguindo a liña comentada, o Plan de Acción define os grupos obxectivo da política pública focalizándose na Xunta de Galicia e nos Concellos, se ben cunha relación diferente á

contemplada no anterior período xa que, como se comentou, os diferentes documentos consultados dan por feito o traspaso da xestión dos centros consorciados á Axencia.

O Produto 4 - Plan de Acción das VIII e IX lexislaturas conta coas seguintes características atendendo ó modelo de análise:

- **Explícito.** Os documentos que conforman o Plan de Acción forman parte da normativa aprobada e, ademais, contan cunha salientable difusión pública, destacando neste aspecto o Plan Estratéxico Galicia 2010-2014.

- **Semi-aberto.** Se ben nos diferentes documentos incídese na participación na redacción dos mesmos de diferentes departamentos da Xunta de Galicia, non se detecta unha metodoloxía participativa ó nivel da incluída no anterior período para o deseño, por exemplo, do IV PIAF. Con todo, faise referencia a que a elaboración dos programas é realizada tendo en conta procesos parlamentarios, comisións de debate ou xornadas de carácter técnico.

- **Discriminación intermedia.** Evolucionando con respecto ó anterior período, o Plan de Acción contempla actuacións que inciden na oferta, pero dun xeito menos discriminatorio xa que, se ben se alude á oferta pública das prazas, saliéntase que a provisión pode ser pública ou privada, de tal xeito que non se focaliza no sector público como na VII lexislatura. Con todo, a presenza dun modelo de relacións entre a Xunta e os Concellos baseado na Axencia tamén comporta a presenza de condicionamentos relacionados coa adhesión ó novo modelo ou co co-financiamento.

- **O APA**. Este elemento varía con respecto ó período previo xa que se recoñece a disolución do Consorcio e a súa substitución pola Axencia Galega de Servizos Sociais.

- **A claridade dos recursos**. A maior parte dos documentos analizados que conforman o Plan de Acción non teñen cuantificados os recursos económicos necesarios para acometer as medidas deseñadas, polo que neste sentido dependerase da conxuntura económica xeral e, polo tanto, dos orzamentos xerais da Xunta de Galicia. Este feito asúmese no Plan Estratéxico de Galicia 2010-2014 que presenta unha salientable cuantificación agregada das medidas dende unha filosofía baseada na *austeridade*, na *estabilidade* e na racionalización como liñas mestras da acción do goberno.

O Plan de Acción das VIII e IX lexislaturas é amplo e complexo, compoñéndose de numerosos documentos estratéxicos de carácter sectorial que enmarcan a política pública dentro dun contexto xeral determinado pola recesión económica e a redución dos orzamentos públicos.

Con todo, a pesar da presenza de estimacións de creación de prazas e, polo tanto, de incremento da oferta, esta estratexia expansiva sostense sobre a complementariedade do sector público co sector privado polo que, no contexto económico comentado e tendo en conta a emerxencia na axenda da diversificación do *mix* de alternativas tales como a transferencia de rendas ós usuarios, isto comporta *de facto* a conxelación da expansión das redes de servizos públicas. Ademais, en coherencia coas fases previas da política pública no período, o Plan de Acción non contempla a inclusión de valores relacionados coa identidade nas Escolas

Infantís, de tal xeito que un dos elementos do modelo educativo máis salientados na VII lexislatura desaparece da planificación estratéxica oficial.

Con respecto ó elemento institucional, este vén determinado pola asunción da disolución do Consorcio e polo traspaso dos equipamentos consorciados á Axencia na liña do PPA. Este feito supuxo o bloqueo da política pública na súa parte institucional por parte dos Concellos, de tal xeito que se pode indicar que o Plan de Acción foi levado adiante na súa parte substantiva, en tanto que na parte institucional o bloqueo determina a súa *conxelación*, ata a remodelación do Goberno da Xunta de Galicia acontecida a finais do ano 2015 coa que remata o período.

6.4.7.4 O Plan de Acción na X lexislatura.

Tal e como se vén indicando ó longo da investigación, a finais do ano 2015 a reestruturación do Goberno da Xunta de Galicia supón a creación da Consellería de Política Social e a chegada dun novo equipo directivo tanto á propia Consellería como ó Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar que, entre os seus primeiros obxectivos, situou a resolución do bloqueo presente nas políticas sociais multinivel a raíz da xestión das liquidacións municipais e do traspaso dos servizos consorciados á Axencia Galega de Servizos Sociais.

Neste sentido, é posible observar como o Plan de Acción xurdido a partir de finais do ano 2015 e que se estende á X lexislatura contempla dous elementos centrais. Dende a dimensión substantiva están en vigor os diferentes documentos estratéxicos producidos no anterior período e que, en diferentes casos, contan cun período de vixencia que os achega ó 2018 aínda que co horizonte xeral marcado no 2020. Dende a dimensión institucional, na liña da evolución dos acontecementos mencionada, o Plan de Acción do período anterior contempla a desaparición do Consorcio e a súa substitución pola Axencia no APA, pero a realidade supón a continuidade do mesmo como ente que presta servizos, polo que dende esta óptica os documentos estratéxicos non se renovan e adaptan ó novo PPA analizado con anterioridade.

Un dos documentos centrais no Plan de Acción para a X lexislatura é o Plan Estratéxico de Galicia 2015-2020 que, entre os seus eixos estratéxicos básicos, asume o reto de deseñar un paquete integral de medidas para a revitalización demográfica e para a mellora do benestar.

Con respecto á dinamización demográfica, son deseñadas diferentes medidas relacionadas cos mecanismos fiscais de incentivo á natalidade (as deducións no imposto da renda), as transferencias directas de renda ás familias ou a mellora da conciliación a través da racionalización de horarios e o apoio socioeconómico ás empresas para a flexibilización das xornadas laborais (Plan Estratéxico 2015-2020, Tomo 2, p. 55-63). Dende a óptica da oferta de servizos, tamén se alude á creación de novos servizos como as Casas Niño ou a creación de novas prazas públicas 0-3 garantindo a "*existencia de prazas en escolas infantís públicas ou concertadas de cero a tres anos, especialmente para empresas grandes ou para polígonos industriais" ,* se ben neste mesmo aspecto reitérase a importancia de ferramentas como o Bono Conciliación ou o Bono Coidado, incluíndo a necesidade de desenvolver "*un sistema de cheques-escola infantil e escolares que financien a educación dos/as fillos segundo a*

modalidade que escollan os proxenitores" (Plan Estratéxico 2015-2020, Tomo 2, p. 64). Ademais, dentro do Plan de apoio á Natalidade (PAN) a Xunta de Galicia integra medidas como o Bono Concilia ou a Tarxeta Benvida que achega 100€ mensuais para os gastos básicos dun recén nacido no primeiro ano de vida[689].

Con respecto ós servizos ás persoas maiores, establécese a necesidade de*:*

> …potenciar o desenvolvemento dos recursos destinados á permanencia das persoas maiores no seu contorno habitual, particularmente daquelas que presentan algún tipo de limitación no seu grao de autonomía persoal. (Plan Estratéxico 2015-2020, Tomo 2, p. 150).

Un elemento salientable con respecto ó Plan de Acción deste período é a definición dos grupos obxectivo das medidas xa que, se ben se conta co elemento de distorsión do artellamento institucional Consorcio / Axencia, ó longo do documento estratéxico recóllese o liderado da Xunta de Galicia como actor referente da política social. Así, obsérvase a ausencia dos Concellos non só como actor relevante no deseño e implementación das medidas, senón incluso nos foros de discusión convocados para a redacción do Plan, de tal xeito que incluso dentro das medidas relacionadas coas Escolas Infantís estas son contempladas dende a perspectiva autonómica.

O Produto 4 - Plan de Acción da X lexislatura conta coas seguintes características atendendo ó modelo de análise:

- **Explícito.** Na liña dos anteriores períodos, existe continuidade con respecto ós documentos que integran o Plan de Acción, salientando o Plan Estratéxico Galicia 2015-2020 pola súa importante difusión pública.

- **Aberto.** O Plan Estratéxico Galicia 2015-2020 foi elaborado atendendo a unha ampla participación de actores[690] tanto públicos como privados, de tal xeito que se integran diferentes visións e ópticas, se ben bótase en falla a participación dos Entes Locais sobre todo en relación ás políticas sociais.

- **Discriminación intermedia.** Na liña co anterior período, o Plan de Acción contempla actuacións que inciden na oferta, pero non focalizándose na titularidade pública dos servizos salientando que a provisión pode ser pública ou privada.

- **O APA**. Neste aspecto o Plan de Acción analizado xa non mantén a aposta tan forte pola presenza da Axencia en substitución do Consorcio como acontecía no anterior período, obviando o nomeamento dun ou outro ente e focalizando a atención na Xunta de Galicia como líder da política.

- **A claridade dos recursos**. O Plan de Acción inclúe un amplo abano de indicadores de medición do avance das medidas, así como relacionados co vencello a programas de gasto nos que se pode analizar a súa eficiencia aludindo a conceptos como, por exemplo, o custo unitario. Con todo, non se observa unha definición completa das contías de gasto directo, ficando isto para os orzamentos anuais.

[689] Véxase http://www.pan.gal/index.html consultada en xullo – setembro 2017.
[690] Véxanse os participantes nas Mesas de Traballo presentes no Tomo 3 do Plan.

O Plan de Acción da X lexislatura é amplo e, sobre todo no que se relaciona cos servizos de atención á primeira infancia, contempla un abano de medidas que non só aluden á presenza da prestación de servizos, senón que na liña do PPA diversifican a énfase na rede de equipamentos potenciando alternativas como as transferencias directas ou os concertos xa presentes dende períodos previos. Deste xeito, tal e como se vén comentando, é posible identificar unha continuidade substantiva con respecto ás anteriores lexislaturas centrada na óptica incremental no desenvolvemento da rede pública de servizos que é complementada con ferramentas como os concertos de prazas, as casas niño ou as transferencias directas de rendas ás familias polo método dos cheques. É dicir, o *mix* da política social amplíase perdendo prioridade a creación da rede pública de equipamentos.

Dende un punto de vista institucional, e tendo en conta os acontecementos do ano 2016, os documentos consultados non permiten identificar a reversión da tendencia presente no anterior período relativa á substitución do Consorcio pola Axencia, focalizando na Xunta de Galicia o liderado da política pública.

6.4.7.5 Os Plans de Acción. Consideracións finais.

A análise comparada realizada entre o Plan de Acción - Produto intermedio 4 da Etapa 3 – Implementación amosa que, nos diferentes períodos da política pública, estes presentan unha coherencia básica coas anteriores Etapas e Produtos Intermedios, de tal xeito o Plan de Acción pon as bases para a implementación dunhas medidas en base ós modelos institucionais e substantivos xa apuntados.

Os documentos estratéxicos estudados evolucionan atendendo ó posicionamento dos principais actores da *policy network* e á súa definición realizada sobre o Produto 1 – Definición do Problema. Así, os Plans de Acción enmarcan as decisións previas á produción dos servizos recoñecendo operativamente os roles dos actores integrantes do APA en función do PPA deseñado, introducindo elementos de carácter cuantitativo tales como obxectivos, orzamentos ou temporalización, e determinando a incidencia nos grupos obxectivo.

Tal e como se puido observar, a análise dos Plans de Acción centrouse no estudo dos documentos estratéxicos elaborados dende a Xunta de Galicia sobre a política social, focalizando a atención nas dúas grandes redes de servizos obxecto da investigación de tal xeito que se puidera observar tanto a liña definida polo Goberno autonómico para a evolución dos servizos como para a evolución do modelo de relación entre a Administración autonómica e os Entes locais no marco dunha política multinivel.

Esta análise detecta a presenza de dous feitos en todo o período:

- O recoñecemento de infradotación da oferta dos servizos.
- A inestabilidade do modelo de relación multinivel.

Con respecto á oferta, os diferentes documentos estratéxicos conteñen expresións como "*…é preciso potenciar…"* (II PIAF), "*…ampliar os centros…"* (III PIAF), *"…extensión de prazas públicas…"* (Plan Galego de Persoas Maiores 2001-2006), "*ampliación da oferta…"*

(IV PIAF), "*creación de prazas"* (Plan Galego de Política Familiar 2015-2018) ou "*potenciar o desenvolvemento de recursos…"* (Plan Estratéxico Galicia 2015-2020). Así, é posible indicar que na planificación estratéxica observada entre os anos 1998 e 2015 está presente a infradotación da oferta de prazas públicas nas dúas grandes redes de servizos.

Con todo, os enfoques formulados nos Plans de Acción para deseñar as medidas específicas que palíen estes problemas de oferta difiren entre a énfase na aposta por un *mix* de servizos e transferencias ás familias nos que se integra a creación de prazas de financiamento público, e a énfase na aposta pola creación de redes de servizos de titularidade pública.

O primeiro dos enfoques atópase nos tres períodos analizados nos que a Presidencia da Xunta de Galicia estaba ocupada por Manuel Fraga e por Alberto Núñez Feijóo, e onde o Parlamento amosaba maiorías absolutas do Partido Popular (V e VI lexislaturas, VIII e IX lexislaturas, e X lexislaturas). O segundo enfoque corresponde á VII lexislatura, onde o Goberno presidido por Emilio Pérez Touriño era sostido por unha coalición parlamentaria composta por PSdG-PSOE e BNG, ficando as competencias relacionadas coas políticas sociais dentro da Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar asumida por Anxo Quintana.

Así, os Gobernos do Partido Popular amosan unha importante énfase en dous aspectos:

- A introdución das transferencias de renda ás familias baixo o método do cheque usuario como ferramenta de resposta perante situacións de esgotamento da oferta pública ou financiada con fondos públicos de prazas en Escolas Infantís.

- A diversificación do apoio ás diferentes titularidades dos equipamentos xa que, se ben se dá un incremento da oferta de prazas públicas, esta compleméntase con axudas ás titularidades de carácter social e privada. Ademais, nacen programas como as Casas Niño focalizados na titularidade privada, de tal xeito que en termos xerais obsérvase unha estratexia centrada nas complementariedades entre as redes das diferentes titularidades.

A liña seguida na VII lexislatura amosa a seguinte caracterización con respecto á oferta:

- Continuidade con respecto ás transferencias de renda ás familias.

- Énfase na aposta polo desenvolvemento das redes de equipamentos de titularidade e provisión pública, o cal comporta unha estratexia expansiva de creación de centros e prazas así como a súa extensión por todo o territorio. Esta aposta dáse en tanto se manteñen as contías das convocatorias dos apoios ás restantes titularidades (iniciativa social das Escolas Infantís) o que é posible a partir dos incrementos dos orzamentos da Vicepresidencia. Con todo, a énfase na titularidade pública dá na creación da Rede de Centros de Día e na expansión da Rede Galega de Escolas Infantís.

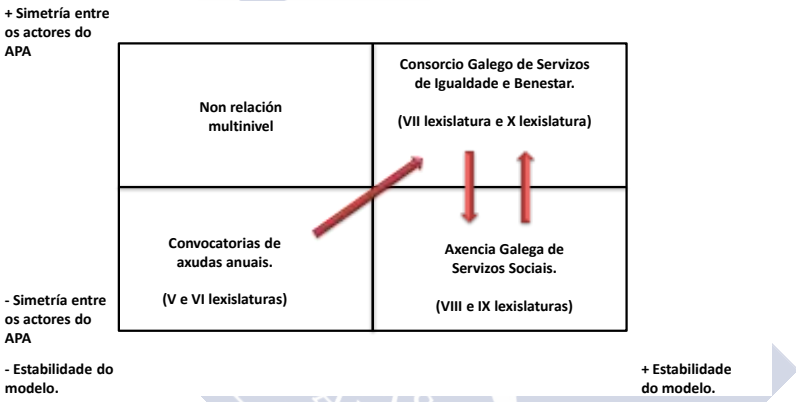
Con respecto ó modelo institucional de relación entre as Administracións competentes amósase unha evolución marcada pola inestabilidade con dúas fondas modificacións:

- A primeira vén marcada na VII lexislatura pola substitución do modelo baseado na convocatoria de axudas como ferramenta central de colaboración institucional na V e VI lexislaturas pola creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar e o seu recoñecemento nos documentos que compoñen o Plan de Acción.

- A segunda vén marcada pola desaparición do Consorcio no Plan de Acción a partir da VII lexislatura e pola aparición da Axencia como ente autonómico que artella a política pública. Estes documentos son realizados con carácter previo ó ano 2016 onde se producen os Acordos que dan na estabilidade final do Consorcio, de tal xeito que non os integran e reflicten a substitución do Consorcio pola Axencia.

Tal e como se pode observar, a presenza do Consorcio no Plan de Acción é propia da VII lexislatura, apostando no resto do período por modelos diferentes de relación Xunta – Concellos de carácter máis asimétrico ó potenciar a parte autonómica, evolucionando estes modelos entre a inestabilidade propia das convocatorias de axudas e a estabilidade propia do modelo representado pola Axencia tal e como se pode observar no seguinte cadro:

Imaxe 35: Evolución dos modelos de relacións multinivel en función da simetría e da estabilidade no período analizado.



Fonte: Elaboración propia.

Os diferentes modelos institucionais observados nos Plans de Acción de cada período presentan diferenzas con respecto á maior ou menor simetría entre os actores do APA e con respecto ó maior ou menor grao de estabilidade das relacións. Así, entre as V e VI lexislaturas o modelo de relación entre Xunta de Galicia e Concellos era o centrado nas convocatorias anuais de axudas, que presenta un escaso grao de simetría derivado da unilateralidade do deseño das mesmas por parte da Xunta de Galicia, en tanto que presenta un escaso nivel de estabilidade xa que tanto a dotación orzamentaria como a periodificación das convocatorias son decisión da propia Xunta de Galicia, reforzando así a asimetría xeral do modelo.

Este modelo evoluciona cara o consorcial na VII lexislatura, onde se observa maior estabilidade froito da prestación consorciada dos servizos, e onde os diferentes espazos de participación constrúen unhas relacións máis simétricas có anterior modelo tendo en conta o liderado da Vicepresidencia e asumindo que os Concellos son parte consubstancial do Consorcio.

A partir da VIII lexislatura, deséñase un novo modelo de relación artellado en torno á Axencia caracterizado pola vocación de estabilidade na prestación dos servizos e pola asimetría xa que, a diferenza do modelo consorcial, a Axencia é un ente autonómico onde os Concellos participan por medio da FEGAMP, pero no que non o conforman por natureza. É dicir, a Axencia non é un ente multinivel.

Finalmente, os acordos do 2016 provocan unha volta ó modelo liderado pola Consellería de Política Social dando estabilidade definitiva á parte institucional da política pública en detrimento do modelo baseado nas convocatorias anuais de axudas, e dun posible modelo baseado na revisión global do financiamento local para que sexan os Concellos os que asuman en solitario e dun xeito estable a xestión dos seus equipamentos, alternativa que non se atopa presente en ningún dos Plans de Acción estudados.

A continuación resúmense os elementos operacionais dos Plans de Acción:

Táboa 66: Evolución dos elementos operacionais do Plan de Acción no período analizado.

Elemento operacional	V - VI Lexislatura	VII Lexislatura	VIII e IX lexislatura	X Lexislatura
Explícito / Implícito	Explícito	Explícito	Explícito	Explícito
Apertura	Semi-aberto	Aberto	Semi-aberto	Aberto
Discriminación	Discriminatorio	Discriminatorio	Intermedio	Intermedio
APA	Coherente	Coherente	Coherente	-
Recursos	Claros	Non claros	Non claros	Non claros.

Fonte: Elaboración propia a partir de Subirats e outros (2008)

O Plan de Acción é de carácter explícito en tódolos períodos analizados, recoñecéndose a necesidade dos procesos de planificación estratéxica na lexislación sectorial, e realizándoos e presentándoos cun elevado grao de difusión, de tal xeito que os diferentes documentos dos que se compón o Plan de Acción nos períodos son de acceso público.

Con respecto á apertura, salienta o Plan de Acción vixente para a VII e a X lexislatura, elaborados de xeito participativo incluíndo diferentes actores no seu deseño, e optando por mecanismos máis ou menos institucionalizados para incrementar a súa riqueza tales como as comisións de estudos parlamentarias ou a celebración de mesas de traballo especializadas.

O nivel de discriminación presente nos diferentes períodos analizados varía en función do modelo de relación multinivel presente, así como da maior ou menor énfase presente con respecto á titularidade pública ou non pública dos esforzos para o incremento da oferta de servizos. Así, o modelo presente nas V e VI lexislatura considérase discriminatorio debido,

por riba de todo, ó sistema de subvencións vixente e ás súas esixencias con respecto á temporalización e co-financiamento dos actos de implementación tanto para a titularidade pública como privada da oferta. Tamén se considera discriminatorio o modelo da VII lexislatura pero esta consideración non deriva dos condicionantes impostos ós Concellos polo modelo consorcial, senón polo feito de que o Plan de Acción potencia a expansión da oferta de titularidade pública. Con respecto ós dous últimos períodos, considérase un nivel de discriminación intermedio xa que se conxugan os requirimentos do modelo consorcial ou axencial para a relación multinivel, co feito de que se amplía a énfase para a expansión da oferta en actores non públicos.

O Plan de Acción mantén a coherencia coas Etapas e Produtos intermedios de cada período, de tal xeito que non se observa a reestruturación do APA previamente deseñado, amosando a coherencia no relativo ós grupos obxectivo determinados.

Finalmente, o único Plan de Acción no que se observa un salientable detalle do nivel de recursos implicados pola parte autonómica da política pública é o das V e VI lexislaturas onde incluso se formula unha temporalización dos volumes orzamentarios comprometidos. Neste sentido, na X lexislatura deséñase un completo sistema de seguimento orzamentario e de distribución por programas, pero non se observan as contías relacionadas coas medidas específicas como así acontece no período inicial.

6.4.8 A Etapa 3 – Implementación. O Produto 5 – Os Actos de Implementación.

O segundo dos Produtos Intermedios integrantes da Etapa 3 – Implementación son os Actos de Implementación, considerados o quinto dos produtos intermedios do modelo de análise seguido. Este produto intermedio supón a aterraxe do Plan de Acción, entendido este como documento estratéxico de organización dos procesos precisos para a execución da política, e a produción directa dos actos integrantes da mesma como parte central da etapa da implementación.

Subirats e outros (2008) definen os Actos de Implementación como:

> …el conjunto de productos finales de los procesos político administrativos que, como resultado de su implementación, se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos objetivo previstos. (Subirats e outros, 2008:199)

Os actos de implementación da política social vencellan directamente á Xunta de Galicia e ós Concellos como grupos obxectivo, en tanto que producen efectos finais en forma de prestación de servizos sobre os beneficiarios directos e as súas familias xerando dereitos e deberes en relación cos servizos, así como todo un proceso interno de servución que remata na prestación directa do servizo ó usuario entendida como resultado final ou output, pero que vén determinado en todo o seu fluxo por actos de implementación intermedios.

A evolución da política nos períodos analizados provoca que o modelo de relación institucional entre os actores que conforman o grupo obxectivo (Xunta e Concellos) se vexa

alterado introducindo un elemento de estabilidade a raíz da creación do Consorcio na VII lexislatura, en tanto que a Axencia nas VIII e IX lexislatura tamén operaría a xeito de ente de relación se ben cunha natureza diferente. A creación do Consorcio supón que unha parte dos actos de implementación intermedios presentes na servución e que son precisos para xeración dos outputs finais sexa realizado polo propio Consorcio (ou Axencia), sendo estes actos intermedios dependentes da formalización da relación entre Xunta e Concellos a través dos convenios de adhesión dos Concellos e dos seus servizos ó Consorcio que forman parte do PPA xa analizado. Este esquema tamén se considera vixente para os actos de implementación propios das V e VI lexislaturas que dependen das convocatorias de axudas anuais como modelo de relación multinivel.

Para facilitar a comprensión da evolución dos actos de implementación ó longo dos diferentes períodos elaboraranse fluxos cos principais actos, de tal xeito que sexa posible observar as diferenzas no proceso propias dos diferentes modelos de relación multinivel ratificando así que "*a institución é o cambio de modelo"*[691].

6.4.8.1 Os Actos de Implementación na V e VI lexislaturas.

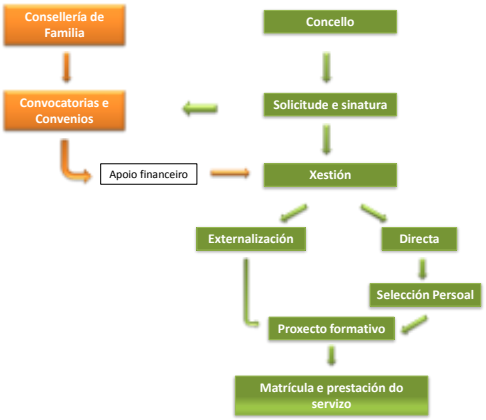
En coherencia cos principais elementos salientados ó longo da investigación sobre a política social neste período, o eixo fundamental que artella os actos de implementación é o modelo de relación establecido entre Xunta de Galicia e Concellos centrado nas convocatorias de axudas anuais ou na sinatura de convenios a partir dos cales se xeran os actos intermedios necesarios para a servución e, polo tanto, para a produción dos outputs identificados estes como a prestación efectiva do servizo ós usuarios (caso, por exemplo, das Escolas Infantís).

Neste esquema, un dos papeis fundamentais da Xunta de Galicia é a prestación de apoio financeiro ós Concellos para que estes procedan á prestación do servizo ben de xeito directo, ben acudindo á externalización da xestión do mesmo. Así, este apoio financeiro dáse a través da sinatura de convenios para a colaboración na construción dos equipamentos, ou ben mediante a convocatoria anual de axudas para o mantemento e a xestión dos centros á cal se presentan os Concellos e, en virtude das cláusulas e esixencias da devandita convocatoria, se resolven e se procede á distribución dos recursos económicos por parte da Xunta e á súa posterior xustificación por parte dos Entes Locais. Ademais, tal e como se observou no apartado adicado á análise normativa e do PPA, a Xunta tamén asume as funcións de desenvolvemento normativo relacionado cos servizos, inserindo nesta función a redacción do Decreto 329/2005 para o caso da atención á primeira infancia.

A continuación amósase o fluxo dos actos de implementación intermedios máis salientables dentro do período para o servizo de Escolas Infantís.

[691] Declaracións realizadas por Antón Losada, Secretario Xeral de Relacións Institucionais 2005-2007.

Imaxe 36: Fluxo dos actos de implementación para as Escolas Infantís. V - VI lexislaturas.



Fonte: Elaboración propia

De entre os principais actos de implementación para a prestación do servizo de Escolas Infantís no período comprendido entre a V e a VI lexislatura salientan:

- As convocatorias anuais de axudas e os convenios realizados pola Consellería de Familia da Xunta de Galicia e que forman parte do PPA.

- A presentación das solicitudes por parte dos Concellos ás convocatorias de axudas e a sinatura de convenios por parte dos Concellos e a Xunta ó seren estas as principais ferramentas para que, conxuntamente cos recursos propios, os Concellos financien a construción de equipamentos ou a súa xestión. Neste sentido, no caso da sinatura dun convenio para a construción dun equipamento entre o Concello e a Consellería, procederíase a iniciar o proceso para a construción do mesmo e, unha vez realizada, entrar no ciclo das axudas para a xestión do equipamento no que salientan a solicitude, a resolución sobre a concesión e a xustificación da axuda.

- A decisión sobre o modelo de xestión realizada polo Concello para a prestación do servizo. O Concello toma a decisión de realizar a prestación do servizo de xeito directo ou acudindo á externalización da súa xestión e a subcontratación do mesmo.
    - A provisión directa por parte do Concello comporta a selección e contratación do persoal público que se encargará da prestación do servizo.
    - A externalización comportará a licitación do servizo e a contratación do provedor así como o deseño de sistemas de seguimento e control de xestión do servizo, de contar o Concello con recursos para tal tarefa. Con todo, a presenza da fragmentación é habitual no período como consecuencia de que o Concello non conta coa capacidade para establecer medidas de seguimento e control de xestión do servizo alén das formais propias da contratación pública.

- Independentemente do sistema de provisión do servizo (directa ou indirecta), o Decreto 329/2005 determina a necesidade de que a Escola proceda á elaboración dun proxecto educativo para formular a súa identidade, obxectivos e estrutura organizativa. Ademais,

neste proxecto incluirase o tratamento lingüístico para acadar o desenvolvemento das capacidades dos nenos das linguas oficiais de Galicia.

- Finalmente, e con carácter anual, procederase á realización da matrícula dos usuarios en función das determinacións fixadas nas convocatorias de axudas da Xunta e das taxas correspondentes presentes nas ordenanzas locais. Esta matrícula dá lugar ó dereito individual da prestación final do servizo da Escola Infantil ós usuarios como output final.

A continuación preséntanse as dimensións analíticas propias do modelo de análise seguido para o estudo dos actos de implementación.

- **O perímetro.** Os actos de implementación do período seguen a lóxica establecida tanto na definición do problema, como no PPA, no APA, e no plan de acción, de tal xeito que supoñen a plasmación en diferentes actos administrativos dunha política na que a Xunta de Galicia apoia á expansión da oferta de servizos municipais (sobre todo de Escolas Infantís) a través do deseño de convenios para a construción de equipamentos e de convocatorias de axudas para o mantemento dos centros. Neste sentido, os actos de implementación son coherentes co deseño realizado e prodúcense efectivamente atendendo ó alcance orzamentario dos apoios da Xunta de Galicia e ó nivel de recursos propios investido polos Entes Locais para a dotación dos servizos.
  É salientable o feito de que non se observen *"lagunas"* ou "*parámetros desviados"* (Subirats e outros 2008:201) na política, senón que o rendemento da mesma responde tanto ó nivel de recursos comprometidos pola Xunta de Galicia (é preciso lembrar neste punto o concepto *raquitismo* utilizado pola FEGAMP en relación ós orzamentos municipais) como ó deseño do modelo de relación multinivel baseado nas convocatorias anuais. A conxunción destes dous elementos provoca que os actos de implementación non sexan suficientes para superar os problemas de oferta, polo que na liña do mencionado ó longo da análise do PPA, estase diante dun caso de *déficit de implementación pre-programado* (Knoepfel e Weinder, 1982:92 citado en Subirats e outros 2008:164).

- **O contido institucional dos outputs.** O modelo de relación entre a administración autonómica e a administración local baseado nas convocatorias anuais supón o deseño dun marco institucional. Este marco comporta en si mesmo (as definicións das convocatorias, as solicitudes de apoio e as xustificacións) un sistema de seguimento dos fondos que a Xunta de Galicia destina a cada un dos Concellos que solicitan a axuda, de tal xeito que se pode afirmar que a produción de outputs se enmarca nun proceso de servución cun elevado contido institucional, se ben a fase final do mesmo (a prestación efectiva do servizo ó usuario) é de carácter substantivo.

- **A formalidade dos actos.** O conxunto de actos de implementación que levan á produción final do output representado pola prestación do servizo de Escola Infantil a un usuario é de carácter formal. Esta formalidade dáse tanto nas relacións establecidas en torno ás convocatorias de axudas ou ós convenios asinados por Xunta e Concellos, como no relativo ós actos intermedios levados a cabo polo Concello (licitación do servizo da Escola, selección e contratación do persoal propio, matrícula dos usuarios) co obxectivo de prestar o servizo de referencia. Así, a totalidade do proceso lévase adiante dentro da formalidade xurídica e pode ser obxecto de recurso xa que, incluso as últimas fases nas

que a relación se establece entre a administración pública (Concello) e o usuario (familia do neno 0-3 anos) a formalización da matrícula e o pagamento das taxas correspondentes dá lugar á xeración de dereitos e obrigas por ámbalas partes. Con todo, non é posible obviar as diferentes achegas realizadas polos actores entrevistados ó longo da investigación que inciden en que o modelo contén un elevado nivel de discrecionalidade que é utilizado con criterios *clientelares*, polo que a formalidade dos actos se ve matizada pola percepción da presenza de prácticas informais internas que modifican a dirección dos mesmos.

- **Actos intermedios e finais**. Se ben o acto final do proceso da política pública pode ser identificado como a prestación do servizo de atención á primeira infancia a un usuario de 0-3 anos identificado como beneficiario final, este precisa dun elevado número de actos intermedios para poder ser producido. Entre estes actos intermedios salientan os protagonizados polo grupo obxectivo do período representado polos Concellos que son os que deben acudir proactivamente ás convocatorias de axudas autonómicas no caso de querer expandir a súa oferta de servizos.
  Deste xeito, a práctica totalidade dos actos de implementación poderían ser considerados como actos intermedios, en tanto que unicamente a fase final da servución inclúe ós beneficiarios finais da política. Con todo, é preciso matizar esta consideración de actos intermedios, así como segmentar os diferentes actos en función dos grupos comprendidos nos mesmos.
  - Nun primeiro bloque atópanse os actos establecidos en torno á relación multinivel que son os relacionados co deseño e convocatoria das axudas, ou coa súa solicitude das axudas por parte dos Concellos. Estes actos non poden ser considerados intermedios xa que constitúen o centro do deseño institucional do modelo de relación e, polo tanto, son de capital importancia para o mesmo.
  - Nun segundo bloque atópanse os actos intermedios propios do Concello relacionados coa xestión dos equipamentos, co persoal ou co deseño do proxecto educativo.
  - Finalmente, nun último bloque salientan os actos finais nos que o Concello establece relación cos usuarios e que rematan coa prestación efectiva do servizo.

- **A coherencia da política.** Tal e como se vén comentando, os actos de implementación son coherentes coa política pública deseñada neste período ó supoñeren a aterraxe dunha estratexia autonómica na que a Xunta de Galicia establece un marco institucional de relación cos Concellos en torno ás convocatorias anuais de axudas. Este marco institucional é respectuoso coa distribución competencial, xa que a Xunta de Galicia non entra na xestión dos equipamentos que é competencia municipal, en tanto asume as súas funcións de planificación e apoio. Con todo, na liña da investigación, este modelo ten fendas xa que, ademais de presentar un rendemento limitado na expansión dos servizos, introduce a fragmentación tanto territorial como substantiva na prestación dos mesmos derivada da limitación dos recursos locais para a dotación e xestión dos equipamentos.

- **Coordinación.** O incremento da oferta de servizos de benestar atópase recollida en diferentes documentos relacionados coa política de natalidade, coa política de desenvolvemento rural, coa mellora da conciliación, coa mellora da igualdade de oportunidades ou coas iniciativas relacionadas co reequilibrio territorial. Así, se ben unha política expansiva na dotación de servizos, sobre todo no eido rural, tería actos de

implementación coordinados con outras políticas públicas, o feito de que estes actos estean enmarcados nun modelo caracterizado polo *déficit de implementación pre-programado* provoca que a propia política non conte co rendemento necesario e, polo tanto, que non poida potenciar (ou ser potenciada) por outras políticas públicas.

Na liña do mencionado ó longo da investigación, os actos de implementación do período previo á VII lexislatura son coherentes coas Etapas e Produtos intermedios analizados, así como coa actuación xeral da Administración autonómica que mantén dende os anos 80 un modelo de relación multinivel centrado nas convocatorias anuais. Este *path depedence* provoca que, perante unhas facendas locais limitadas en recursos, non se sexa quen de superar os problemas da oferta detectados por tódolos actores, tanto máis canto a actuación autonómica deixa o liderado das accións nuns Concellos que non o poden exercer.

A relación multinivel bilateral do período comporta a existencia de actos de implementación variables en función do Concello e, polo tanto, non achega un modelo galego de benestar de titularidade pública homoxéneo en canto ás ratios da oferta ou ás metodoloxías de intervención cos usuarios. A heteroxeneidade nos recursos dos Concellos comporta a presenza de diferentes modalidades relacionadas coa provisión (directa ou indirecta) dos servizos, e co nivel de seguimento e control do prestador no caso de non ser a provisión directa. É dicir, as diferenzas municipais con respecto ós recursos económicos mobilizados na axenda social local (de existir) provocan a presenza dunha fragmentación substantiva que a Xunta de Galicia coa súa actuación non é quen de paliar.

Ademais do apoio á construción e xestión de equipamentos municipais para a prestación de servizos de benestar (sobre todo de Escolas Infantís), as medidas da Consellería de Familia supoñían o recoñecemento da iniciativa social na xestión dos servizos, así como a creación de ferramentas de transferencia de renda directa ós usuarios. Así, de xeito coherente co Plan de Acción, a Consellería de Familia diversifica as medidas alén da énfase no incremento da rede pública municipal, apoiando diferentes titularidades e diferentes ferramentas.

Con todo, é preciso lembrar que diferentes entrevistados afirman que o modelo de relación interadministrativa centrado nas subvencións, e a súa asimetría consubstancial, supón unha importante capacidade de *control* por parte da administración autonómica para coa local o que deriva na presenza dunha *feble institucionalidade* que favorecería as posicións do actor político autonómico central no sistema galego de partidos, o Partido Popular. Así, ó longo da investigación diferentes actores achegaron esta interpretación que outorga un rol secundario ó rendemento da política en relación ó posicionamento dos actores políticos para a variación do sistema de relación multinivel para tentar incrementar o rendemento do mesmo, xa que este feito suporía a modificación da *lóxica do apropiado* e do *status quo* en detrimento dos intereses dos actores políticos e institucionais centrais no período.

6.4.8.2 Os Actos de Implementación na VII lexislatura.

O elemento central na evolución non incremental que sofre a política social na VII lexislatura II é a creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como

ente multinivel que artella a expansión das redes de servizos relacionadas coa atención á primeira infancia e coa atención de proximidade ás persoas maiores. A súa creación, que se atopa integrada no PPA e que foi definida no seu intre como elemento operativo, tamén pode ser considerada como o primeiro dos actos de implementación a partir do cal se derivan os seguintes que, xa no substantivo, desenvolven a política pública en forma de actos intermedios ou finais.

Así, a consideración de acto intermedio para a creación do Consorcio non se aplicará xa que, se ben este é un acto previo e necesario para a conformación da estrutura institucional que dará pe ós outputs, a súa creación é o elemento central da modificación institucional da política pública e parte básica do modelo á que se lle une a visión expansiva dende o substantivo.

Deste xeito, tanto a creación efectiva do Consorcio por Resolución da Secretaría Xeral e de Relacións Institucionais da Xunta de Galicia de 4 de xullo do 2006, como as adhesións dos Concellos e os regulamentos internos son considerados parte consubstancial do PPA e, ó mesmo tempo, actos de implementación necesarios para o desenvolvemento da política a partir dos cales se estende a propia política pública. É dicir, estes elementos conforman a parte institucional do deseño realizado na VII lexislatura e, sen eles, non existiría nin o troco de modelo con respecto ó período previo nin desenvolvemento posterior plasmando así as declaracións recollidas ó longo da investigación que afirman que "*a institución é o cambio de modelo* (…) *non estamos a falar dun cambio organizativo, estamos a falar dun cambio institucional"*[692] , anticipando as reaccións á mesma aparecidas nos períodos posteriores.

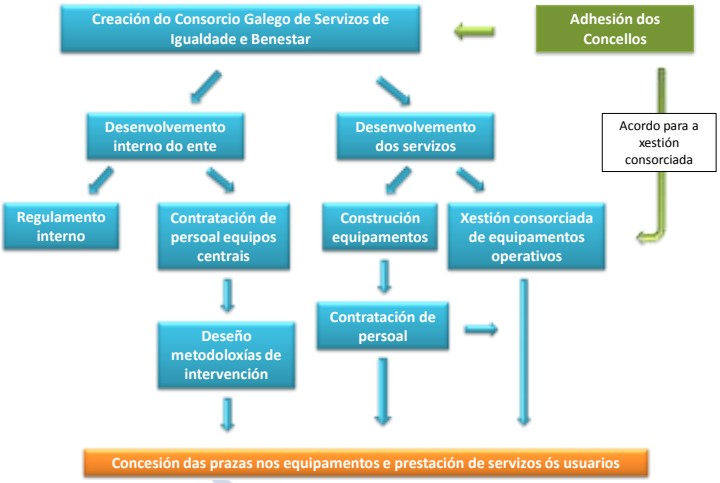
Seguindo esta liña, os principais actos de implementación da VII lexislatura recollen:

- A creación do Consorcio.
- A adhesión dos diferentes Concellos mediante a sinatura dos convenios e a cesión dos equipamentos para a súa xestión consorciada.
- O desenvolvemento do ente a través de regulamentos internos.
- A contratación do persoal para os servizos centrais e para as redes de servizos.
- O desenvolvemento de metodoloxías de intervención nos servizos.
- A construción de equipamentos.
- A prestación dos servizos a través dos centros consorciados iniciada mediante a asignación de praza nos diferentes equipamentos ós usuarios (nenos/as 0-3 e persoas maiores) e formalizada a través de mecanismos como a matrícula ou as taxas.

A continuación amósase o fluxo dos actos de implementación máis salientables dentro do período ata chegar ó output final da política identificado como a prestación dos. Como se pode observar, o fluxo iníciase coa creación do Consorcio e coa adhesión dos Concellos como as dúas principais fontes dos subseguintes actos de implementación.

[692] Declaracións realizadas por Antón Losada, Secretario Xeral de Relacións Institucionais 2005-2007.

Imaxe 37: Fluxo dos actos de implementación para o modelo consorcial. VII lexislatura.



Fonte: Elaboración propia

Como se pode comprobar, a creación do Consorcio e a adhesión dos Concellos comporta o inicio de dous procesos paralelos que se plasmarán nos seus correspondentes actos de implementación de carácter intermedio.

Nun primeiro lugar, atópase o desenvolvemento interno do ente a través da creación dos regulamentos internos e, por outra banda, a través da dotación de persoal para os diferentes servizos internos. Este dobre proceso dá tanto na expansión do organigrama do ente como na conformación dos equipos técnicos destinados á xestión das redes de servizos e que contan, entre os seus obxectivos, co da creación de metodoloxías de intervención cos usuarios.

Paralelamente é posible observar un segundo proceso de desenvolvemento dos servizos consorciados derivado da adhesión de Concellos ó longo da VII lexislatura e, sobre todo, da sinatura de acordos de xestión consorciada de equipamentos anteriormente xestionados a nivel municipal. Este proceso lévase a cabo de xeito paralelo ó desenvolvemento da estrutura interna, o cal non impide que o Consorcio asuma a xestión dos equipamentos de titularidade municipal, en tanto que tamén pon en marcha a construción de novos centros e, de xeito simultáneo, a celebración de procesos de selección de persoal para estes novos centros e para reforzar[693]os cadros de persoal dos equipamentos xa operativos.

Así, os diferentes actos de implementación intermedios comentados son parte consubstancial do proceso de servución que, finalmente, remata na prestación baixo a xestión pública directa do Consorcio dos servizos ós usuarios para a cal previamente é preciso a apertura de listaxes (para a matriculación dos nenos 0-3, por exemplo) ou a concesión de prazas (para as persoas maiores nos centros de día), así como o pagamento das taxas correspondentes como acto administrativo formal que xera dereitos e deberes ós usuarios finais para a recepción dos diferentes servizos por parte do Consorcio.

[693] Lémbrese o concepto de *parella educativa* para as Galescolas, o que comporta un salientable incremento de persoal nos centros.

Neste sentido, co obxectivo de realizar unha breve cuantificación dos actos de implementación máis salientables do período, e tendo en conta que no apartado da investigación relativo ó rendemento institucional do Consorcio xa foron expostas cifras relativas ó mesmo, é posible indicar que na VII lexislatura adheríronse ó Consorcio 267 concellos, xestionando máis de 180 equipamentos (principalmente centros de día e escolas infantís), e contando cun cadro de persoal de máis de 1.400 traballadores. Con todo, estes actos de implementación non serían posibles sen uns orzamentos que superaron os 60 millóns de euros liquidados para o exercicio do 2009 e que, como xa se ten comentado, dependían directamente das transferencias realizadas dende a Vicepresidencia da Xunta de Galicia.

A continuación preséntanse as dimensións analíticas propias do modelo de análise de políticas públicas seguido para o estudo dos actos de implementación**.**

- **O perímetro.** Os actos de implementación efectivos analizados son coherentes cos produtos intermedios das diferentes etapas do modelo de análise de políticas públicas realizado, respondendo estes á complexidade da propia política social multinivel e ó novo modelo deseñado na VII lexislatura que comporta a necesidade da realización dunha fonda modificación institucional (a creación do Consorcio) como punto de saída para o desenvolvemento das medidas substantivas. Neste sentido, os actos de implementación de contido institucional que implican ós grupos obxectivo forman parte do PPA, en tanto que outro tipo de actos intermedios xorden directamente da creación do Consorcio, ata chegar ós actos finais entendidos estes como a prestación final dos servizos ós usuarios.
  É importante salientar que a diferenza do anterior período, na VII lexislatura non se observan fenómenos como o *déficit de implementación pre-programado* ou a presenza de *parámetros desviados da política* xa que o marco da política depende da creación do Consorcio e do nivel de adhesión dos Concellos, en tanto que o nivel de expansión dos servizos depende nesta lexislatura dos orzamentos comprometidos por Vicepresidencia como *promotor* da mesma. Así, os actos de implementación vencellan directamente as prioridades da política e os actos producidos, polo que os actos responden tanto en definición como en rendemento ó modelo deseñado.

- **O contido institucional dos outputs.** O principal acto de implementación da política é a creación do Consorcio que supón a modificación do marco institucional de referencia previo. Unha vez creado o novo marco institucional e adheridos os Concellos, o Consorcio asume a óptica expansiva da política e os servizos centrais do ente deseñan novas metodoloxías de intervención cos usuarios que representan o contido substantivo da política pública. Con todo, e salientando a importancia da óptica expansiva do novo modelo de política e das novas metodoloxías de intervención (contido pedagóxico, parella educativa ou normalización lingüística nas Escolas, e atención sociosanitaria de proximidade nos centros de día), o elemento principal dos actos de implementación é de carácter institucional.

- **A formalidade dos actos.** Na VII lexislatura os actos de implementación máis salientables son de carácter formal e atópanse relacionados coa adhesión dos Concellos ó Consorcio a través da sinatura dos convenios, coa construción de novos equipamentos, coa contratación de persoal ou, finalmente, coa prestación de servizos ó usuario. Con todo, é preciso indicar que o deseño dos convenios de adhesión dos Concellos é negociado entre

o equipo directivo de Vicepresidencia e do Consorcio co equipo de Goberno de cada Concello integrando a planificación de novos equipamentos, co cal en todo proceso de negociación se atopa presente unha *parte relacional* allea á formalidade dos actos administrativos.

- **Actos intermedios e finais.** Seguindo a liña mantida no anterior período, boa parte dos actos de implementación analizados poden ser considerados actos intermedios necesarios para a realización do acto final ou output, entendido como a prestación final do servizo ó usuario, pero a importancia dos mesmos fai que non sexa posible aplicarlle esta categoría. Así, a creación do Consorcio, a adhesión dos Concellos, ou a aprobación da regulamentación interna do ente e das redes de servizos non poden ter a categoría de actos intermedios xa que supoñen en si mesmos o troco de modelo da política pública. Con todo, actos como os procesos de selección de persoal, a creación de novos equipamentos ou o outorgamento de prazas ós usuarios si que teñen consideración de actos intermedios necesarios no proceso de servución ata chegar á prestación final do servizo que representa a relación entre o usuario e o Consorcio.

- **A coherencia**. Os actos de implementación, tanto os de contido institucional como os de contido substantivo, son coherentes coas etapas anteriores da política e, sobre todo, coa definición do problema realizada polos actores institucionais do período. Así, por exemplo, saliéntase que a prestación dos servizos finais por parte dos equipos técnicos do Consorcio elimina a posibilidade da fragmentación presente no modelo previo.
  Pódese observar como o principal dos actos de implementación da política (a creación do Consorcio) é previa á definición dos plans de acción xa que a posibilidade de creación do Consorcio estaba recollida na lexislación tanto sobre servizos sociais como sobre distribución competencial, polo que non era preciso acometer modificacións lexislativas. Con todo, na análise documental realizada non se observa un plan de acción específico para o Consorcio a xeito de documento estratéxico que guiara o desenvolvemento da propia institución, sendo este un elemento a ter en conta para posteriores etapas.

- **A coordinación.** A política expansiva de creación de servizos de benestar públicos atópase presente en diferentes documentos estratéxicos relacionados coa política de revitalización demográfica, de desenvolvemento rural ou de mellora da conciliación da vida familiar e laboral. Neste sentido, a diferenza do acontecido no anterior período, a expansión destes servizos é coherente coas restantes políticas públicas, salientando a súa coordinación coa política de normalización lingüística do 2004 e, sobre todo, coa política da dependencia no relativo á atención ás persoas maiores de recente creación a nivel estatal. Ademais, o deseño institucional do Consorcio e da súa arquitectura interna dende a óptica da Nova Xestión Pública e da Gobernanza insírese nas tendencias académicas máis actuais, reforzando a coherencia xeral das súas dimensións institucional e substantiva.

Os actos de implementación presentes na VII lexislatura son coherentes coas Etapas e Produtos Intermedios analizados, así como coa definición do problema público realizado por boa parte dos actores da *policy network*, de tal xeito que a solución consorcial non unicamente racha co *path dependence* o do modelo previo, senón que enmarcada nun período de expansión orzamentaria e co liderado da Vicepresidencia, dá como resultado a expansión das redes de servizos.

Esta expansión leva a aparellada a revisión substantiva dos mesmos salientando neste aspecto a evolución que supón a Rede de Galescolas e a superación do concepto de garda e custodia dos nenos para dotarse dun proxecto educativo e de ferramentas que o garantan. Así, a *parella educativa* é un elemento central do modelo educativo que inclúe, na liña do Plan de Normalización do 2004, o fomento do coñecemento do galego e a súa promoción como lingua habitual das Escolas da Rede.

Outro dos elementos a ter en conta relacionado cos actos de implementación é que a titularidade da xestión dos equipamentos é de carácter público, responsabilizándose o Consorcio da súa xestión en función dos convenios de adhesión dos Concellos. Neste sentido, na liña do IV PIAF, os esforzos da política pública céntranse na construción de redes de servizos de benestar de titularidade e xestión pública prestando especial atención ás zonas rurais onde o investimento previo fora menor ou onde non existían equipamentos. Este esforzo non comporta unha diminución substancial dos orzamentos adicados ó apoio a centros de iniciativa social ou a medidas como o Cheque Infantil, senón que a expansión orzamentaria das políticas sociais realizada pola Vicepresidencia vai destinada á expansión da rede pública co obxectivo de que esta sexa o centro da política e outro tipo de medidas a complementen.

Finalmente é preciso reiterar que creación do Consorcio supón a modificación das regras institucionais da política pública e, polo tanto, a recomposición dos posicionamentos dos actores da *policy network*, ademais da creación dunha nova *lóxica do apropiado* diferente á do período previo. Estes dous elementos abren a posibilidade de que os actores perciban que os seus intereses ou ópticas relacionadas coa política pública (ou con outras areas políticas) se vexan afectados e reaccionen perante a modificación. Neste sentido, e tendo en conta que o principal elemento da política é a creación do Consorcio, a reacción dos actores que ocupen o *rol* de *opositores* realizarase focalizando os seus esforzos no cuestionamento do propio ente, polo que a recomposición do mapa de actores a partir do 2009 abre unha *policy window* para a revisión da política pública e, sobre todo, do PPA e dos actos de implementación relacionados coa creación do Consorcio independentemente do rendemento institucional da fórmula.

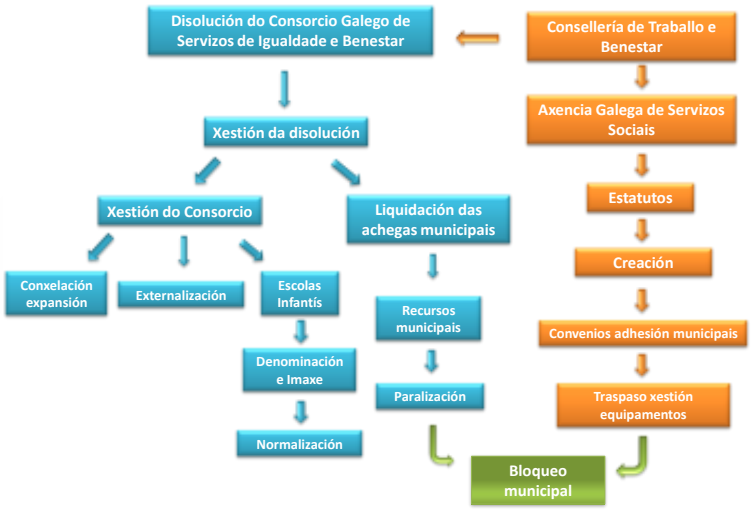
6.4.8.3 Os Actos de Implementación nas VIII e IX lexislaturas.

Así como no anterior período analizado o principal acto de implementación foi a creación do Consorcio, no período comprendido entre o ano 2009 e o 2015 o principal acto de implementación é a decisión da Asemblea do Consorcio de xullo do 2010 de proceder á disolución do mesmo. É dicir, directamente vencellado co acontecido na VII lexislatura na que a principal decisión de *policy* é a modificación das regras institucionais da política pública a través da creación do Consorcio como ente multinivel, os resultados das eleccións autonómicas do 2009 abren a *policy window* para que o Partido Popular autonómico, como principal *opositor* ó modelo de política liderado pola Vicepresidencia, realice trocos no modelo, procedendo á disolución do propio Consorcio como elemento central do período e á realización doutros actos de implementación que modifican a dimensión substantiva da mesma nun novo contexto de recesión económica.

Neste sentido, tanto a disolución do Consorcio como as modificacións dos regulamentos internos son elementos que forman parte do PPA, xa que "*fijan las bases jurídicas que sustentan los objetivos, los instrumentos de intervención y las modalidades operativas de la acción pública"* (Subirats e outros 2008:151), en tanto que tamén son considerados actos de implementación xa que son "*productos finales de los procesos político administrativos que, como resultado de su implementación, se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos objetivo previstos"* Subirats e outros (2008:199). Con todo, se ben estes elementos se consideran actos de implementación, ó igual có acontecido no anterior período, deles dependerán outro tipo de actos relacionados coa prestación dos servizos.

A continuación amósase o fluxo dos actos de implementación máis salientables dentro do período ata chegar ó output final da política que é a prestación dos servizos das dúas redes principais ós usuarios.

Imaxe 38: Fluxo dos actos de implementación no período 2009 - 2015.



Fonte: Elaboración propia

De igual xeito que na anterior lexislatura a creación do Consorcio e a adhesión dos Concellos ó mesmo constituían dous procesos paralelos e, polo tanto, dous actos de implementación a partir dos cales se despregan os seguintes actos ata a prestación final de servizos; no período comprendido entre a VIII e IX lexislaturas dáse un paralelismo entre o acto de implementación que supón a decisión da disolución do Consorcio coa decisión de creación da Axencia Galega de Servizos Sociais, decisión esta que se plasmará mediante os actos de implementación relacionados coa aprobación dos seus Estatutos e coa súa posta en funcionamento definitiva.

Con todo, o acto de implementación da disolución do Consorcio comporta a apertura dun dobre proceso. Por unha banda iníciase a disolución do ente a través do deseño das liquidacións das achegas municipais ós Concellos e a súa remisión ós mesmos. Por outra banda, o Consorcio continúa coa súa evolución sendo xestionado atendendo ás principais liñas substantivas establecidas polo novo Goberno que se centran na (I) conxelación da expansión, na (II) externalización e (III) na modificación do programa das Escolas Infantís. Estas prioridades son recollidas dun xeito máis ou menos explícito nas diferentes Etapas da

política pública do período e nos documentos analizados, amosando un vieiro coherente entre a definición do problema e os actos de implementación na dimensión institucional (disolución do ente) e na dimensión substantiva (modificación das principais liñas do anterior período).

Con respecto ó proceso de disolución do Consorcio, unha vez tomada a decisión en Asemblea de Xullo do 2010, iníciase unha secuencia de actos de implementación intermedios encarados á liquidación e a extinción final do ente que inclúen:

- O deseño e remisión ós Concellos das liquidacións das achegas municipais ó Consorcio non realizadas. O proceso para a liquidación das achegas iníciase no ano 2010 e xorden problemas entre o Consorcio e os Concellos relacionados cunha percepción de indeterminación dos Convenios para a xestión dos equipamentos que, segundo declaracións do equipo directivo do período, sumaban máis de 12 modalidades diferentes que non definían exactamente as cláusulas destinadas ó establecemento definitivo dos custos e, polo tanto, á determinación final das achegas[694].

- As controversias.

> As liquidacións producíronse unilateralmente por parte da Xunta porque tiña un problema, e de repente pásanos unhas liquidacións coas que non estabamos de acordo. Entón mira, pois moi ben, se ti dis que é iso e eu digo que non, eu teño un convenio asinado e vou ó contencioso[695].
>
> As valoracións eran totalmente unilaterais. O que se trataba era de … A idea era de pechar o consorcio e debíanse liquidar as débedas, por iso saían unhas liquidacións que sabían perfectamente que non ían cobrar. Como lles vai pagar o concello de Vilamartín…pedíanlle 300 mil euros, á Rúa pedíanlle 500 mil… pero sen non os ten… non os pode pagar.[696].

Neste contexto é posible indicar que xorden controversias en ó redor de 2/3 dos Concellos consorciados con contías globais en discusión que oscilan entre os 50 millóns de euros estimados dende o Consorcio e dende a Xunta de Galicia, ós 15 millóns de euros estimados co agregado da interpretación municipal dos Convenios. De tódolos xeitos, e tendo en conta que as alegacións municipais se presentaban inicialmente nas Comisións Mixtas pero non eran resoltas, os servizos consorciados seguían a estar operativos polo que o Consorcio segue a funcionar como ente de xestión de xeito paralelo ó proceso de disolución. Neste proceso inflúe a FEGAMP como apoio dos Concellos xa que:

> O noso consello ós concellos era que non pagaran. Primeiro que se reúna a mesa de seguimento e despois que poñan as contas enriba da mesa porque eran as contas do Gran Capitán.[697]

Polo tanto, paralízase a liquidación e a disolución do Consorcio, en tanto que de xeito paralelo vese bloqueado o traspaso da xestión dos equipamentos consorciados á Axencia. É dicir, a paralización dos actos de implementación intermedios comporta a inexistencia do acto de implementación final que é a extinción do Consorcio.

[694] Declaracións realizadas por Roberto Rodríguez, xerente do Consorcio 2009-2015.
[695] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Alcalde de Lalín e Presidente da FEGAMP 2003-2007.
[696] Declaracións realizadas por Alfredo García, Alcalde de O Barco e Presidente da FEGAMP 2015-Actualidade.
[697] Declaracións realizadas por Alfredo García, Alcalde de O Barco e Presidente da FEGAMP 2015-Actualidade.

Os actos de implementación enmarcados no proceso de disolución do Consorcio danse de xeito paralelo ós actos de implementación relacionados coa continuidade da xestión do ente como prestador de servizos en virtude dos convenios da VII lexislatura que seguen vixentes. Así, tal e como se pode observar na imaxe previa, saliéntanse varios tipos de actos.

- A **conxelación da expansión**. Esta conxelación obsérvase tanto en termos da evolución do orzamento do Consorcio (aprobado e liquidado), como en termos da evolución do número de equipamentos xestionados.
  Así, tal e como se pode ver no apartado adicado ó rendemento do ente, o orzamento máximo do Consorcio acádase no ano 2010 cunha liquidación de máis de 71 millóns de euros froito dos compromisos establecidos na VII lexislatura, en tanto que a partir deste intre os orzamentos liquidados so superan os 60 millóns no ano 2015. É dicir, a evolución orzamentaria expansiva propia da VII lexislatura paralízase.
  Con respecto á adhesión de equipamentos para consorciar, a expansión tamén se conxela, se ben mantense unha liña incremental crecente que chega ata as 138 Escolas consorciadas (segundo cifras do Consorcio) e os 71 equipamentos para persoas maiores en xullo do 2016 partindo das 96 Escolas e 55 centros de persoas maiores no 2010.
  Neste sentido, a diferenza do acontecido no anterior período, obsérvase a limitación dos actos de implementación intermedios (a convocatoria pública de novos procesos de selección de persoal ou a licitación da construción de novos equipamentos, por exemplo) que supoñen a contención da expansión dos servizos consorciados entendida esta como o acto de implementación final.

- A **externalización** da xestión dos equipamentos. A diferenza do acontecido na VII lexislatura onde a xestión dos equipamentos era levada por recursos humanos contratados polo Consorcio (de aí a énfase na convocatoria de múltiples procesos de selección de persoal como actos de implementación intermedios xa mencionados), dende o inicio deste período foi utilizada a ferramenta da externalización da xestión dos equipamentos a través da convocatoria de diferentes licitacións para a provisión da mesma. Este é o caso das diferentes licitacións convocadas e publicadas no DOG nº97 de martes 25 de maio do 2010 con respecto á contratación da xestión de servizos asistenciais en réxime de concesión relativa a diferentes centros de día e fogares residenciais, así como da publicación das adxudicacións no DOG nº179 de xoves 16 de setembro do 2010.
  Se ben estas externalizacións afectaron dende un primeiro intre ós centros de atención ás persoas maiores, ó longo da VIII lexislatura estendéronse ás Escolas Infantís tal e como se pode comprobar no DOG nº 82 de luns 30 da abril do 2012 onde se adxudica a xestión dun total de cinco Escolas Infantís da Rede do Consorcio. Así, ó longo das VIII e IX lexislaturas a externalización da xestión dos equipamentos é unha ferramenta utilizada polo equipo directivo como acto de implementación intermedio na liña da incorporación da iniciativa social e privada non só na titularidade dos servizos (como así se desprendía da análise do Plan de Acción do período realizada), senón na xestión dos servizos de titularidade pública.
  Con todo, tendo en conta que a externalización foi analizada como un xeito de introducir fragmentación no modelo de prestación de servizos se esta é realizada por unha administración que non conta cos recursos precisos para efectuar un axeitado seguimento e control, é preciso indicar que o Consorcio fornécese de ferramentas como o Sistema de Xestión de Calidade da Área de Benestar no ano 2013 (Vázquez Piñeiro, 2013) para

garantir a calidade e a homoxeneidade dos procesos de traballo encamiñados á prestación final do servizo.

- A **modificación do programa das Escolas Infantís**. Relacionada coa modificación do Regulamento das Escolas Infantís enmarcada como parte do PPA, pero tamén identificada como acto de implementación da liña de variación da parte substantiva do modelo de prestación de servizos das Escolas, esta variación plásmase en diferentes actos salientables:

    - A modificación da imaxe corporativa e denominación das Galescolas. Decisión tomada en agosto do ano 2009 que leva á substitución da denominación oficial "*Galescolas, Rede Galega de Escolas Infantís"* por "*Rede de Escolas Infantís de Galicia, A Galiña Azul"*, así como á substitución do logotipo e a imaxe corporativa completa da Rede de equipamentos. Con todo, esta utilización do recurso patrimonial relacionada coa imaxe corporativa xa foi mencionada con anterioridade.

Imaxe 39: Evolución da imaxe corporativa da Rede de Escolas Infantís. VII e VIII lexislaturas.

Fonte: Elaboración propia a partir de Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.

    - A modificación da relación da Rede coa normalización lingüística. Tal e como se comentou no anterior período, un dos elementos salientables das Galescolas era o seguimento do Plan de Normalización Lingüística do 2004 con respecto á introdución do galego nas Escolas Infantís. Este feito recoñécese a través do Regulamento Interno das Galescolas (que é definido como integrante do PPA do período e como acto de implementación) e, polo tanto, na súa presenza como un elemento consubstancial no modelo de prestación do servizo. Este modelo troca na VIII lexislatura a través da modificación do Regulamento Interno da Rede de Escolas Infantís de Galicia e polo Decreto 330/2009 polo que se establece o currículo de educación infantil en Galicia na liña da eliminación das referencias á normalización e á asunción polo profesorado da lingua predominante na contorna. Estes dous elementos son considerados pola súa importancia partes integrantes do PPA do período e actos de implementación xa que definen un modelo pedagóxico que incide sobre os usuarios con respecto a un elemento crítico do seu deseño inicial, modificando o paradigma da normalización e avanzando cara o paradigma do bilingüismo cordial (Losada, 2012).

A continuación preséntanse as dimensións analíticas propias do modelo de análise seguido para o estudo dos actos de implementación**.**

- O **perímetro.** A análise do perímetro dos principais actos de implementación do período leva a establecer dúas conclusións. A primeira delas é que a súa produción amosa coherencia entre as Etapas e Produtos Intermedios do período, de tal xeito que a totalidade dos actos de implementación son froito dunha trazabilidade completa observada ó longo da aplicación do modelo de análise e que se inician co posicionamento e co rol do actor central no sistema de partidos políticos galego (o Partido Popular autonómico) sobre o modelo de política social multinivel establecido na VII lexislatura. Así, o rol de *opositor* á política pública mantense no período actual e, polo tanto, trasládase ó *promotor* e ó *director* xerando, polo tanto, actos de implementación na liña da modificación do modelo nas súas dimensións institucional e substantiva.
  A segunda das conclusións é a presenza dun "*déficit de implementación"* (Subirats e outros, 2008:201) xa que o vieiro para a modificación institucional do modelo da VII lexislatura e para a creación dun novo marco en torno á Axencia Galega de Servizos Sociais deseñado no PPA iniciado a través de diferentes actos de implementación non se completa. Deste xeito, a raíz dos movementos realizados polos diferentes actores políticos e institucionais autonómicos e locais en función da súa capacidade de mobilización de recursos, non se produce o acto de implementación final de carácter institucional que sería a sinatura de Convenios entre os Concellos e a Axencia para a xestión dos centros e dar así paso á prestación final dos servizos por parte da Axencia, o que suporía o éxito do proceso de disolución, liquidación e extinción final do Consorcio. É dicir, o bloqueo da dimensión institucional da política deseñada na VIII e IX lexislatura comporta o desvío con respecto ó PPA e Plan de Acción deseñados e o déficit de implementación referido.

- O **contido institucional dos outputs.** Os actos de implementación da VIII e IX lexislaturas conforman unha reacción á VII lexislatura xa que, por unha banda, amosan un contido institucional central ó figurar tanto a disolución do Consorcio como a creación da Axencia como partes fundamentais dos mesmos, en tanto que a parte substantiva tamén é salientable ó reformular en grande medida a prestación de servizos deseñada no período previo, sobre todo no que ás Escolas Infantís se refire.

- A **formalidade dos actos**. Os actos de implementación son de carácter formal e é esta formalidade a que, concretamente na óptica institucional da política, comporta o bloqueo definitivo da liquidación do Consorcio e da política pública ó que se chega a raíz do posicionamento municipal.

- Os **actos intermedios e finais**. Na liña da análise realizada no anterior período, boa parte dos actos de implementación poden ser considerados como actos intermedios necesarios para a produción dos actos finais entendidos estes como a prestación final do servizo. Con todo, a raíz da súa importancia no redeseño do marco institucional da política pública, a creación da Axencia ou a disolución do Consorcio non poden ter a consideración de actos intermedios xa que, ó igual có que acontece coa modificación do programa das Galescolas ou coa introdución da externalización na xestión dos equipamentos, representan o troco do modelo da política pública con respecto á VII lexislatura.

- A **coherencia**. Tal e como se comentou con anterioridade, os actos de implementación analizados son coherentes coas Etapas e Produtos Intermedios da política e, sobre todo, coa definición do problema realizada dende o Partido Popular autonómico para o período.

Así, tanto a modificación institucional como a modificación substantiva na que se inclúe a limitación da expansión da política, son elementos observados en todo o ciclo da política e trasládanse ós actos de implementación.

- A **coordinación**. Os actos de implementación da política realizados nas VIII e IX lexislaturas atópanse integrados dentro dunha concepción centrada na *racionalización* e na *austeridade* observadas como *leitmotiv* da acción de goberno do período. Así, a contención do gasto público dá na conxelación da expansión das redes de servizos, en tanto que a introdución da racionalización administrativa é o elemento que marca a reorganización dos entes públicos pretendida no período e que afecta ó Consorcio. Ademais, a introdución da externalización na xestión dos equipamentos vai na liña da maior presenza do sector privado na prestación de servizos públicos procurando a mellora da eficiencia, ou a modificación do programa das Galescolas insírese na modificación do paradigma da política lingüística comentada por Losada (2012).
  Esta coordinación tamén é observada con respecto á modificación do enfoque relacionado coas políticas de dinamización demográfica ou de desenvolvemento rural, pasando de estar centradas na VII lexislatura no desenvolvemento de redes públicas de servizos, a estar centradas neste período nun *mix* no que incrementan o seu peso as transferencias directas ás familias para que accedan ós servizos no mercado. Así, limítase a énfase na titularidade e xestión pública dos servizos para pasar a un enfoque de complementariedade entre diferentes formas de intervención (cheques usuario), diferentes titularidades e diferentes formas de xestión das redes de servizos.

Como se pode observar, os actos de implementación do período aterran os principais elementos analizados nas Etapas e Produtos, de tal xeito que de non existir o déficit de implementación derivado do bloqueo da política propiciado pola mobilización de recursos dos actores, o marco institucional veríase modificado ó supoñer a extinción do Consorcio e a xestión dos equipamentos e prestación final dos servizos ós usuarios por parte da Axencia.

Este déficit de implementación non se observa con respecto á xestión do Consorcio paralela á modificación institucional comentada. Así, aquí obsérvanse actos de implementación que afectan á dimensión substantiva previa e que inclúen a limitación da expansión, a introdución da externalización como ferramenta da xestión e a modificación do programa das Escolas Infantís. É dicir, naqueles campos de actuación internos onde o elemento multinivel non é definitivo (sobre todo tendo en conta o rendemento dos espazos de participación nos que participan os Concellos), prodúcese a modificación do modelo da política pública previo a través de actos de implementación dunha salientable forza simbólica tales como o troco da imaxe corporativa da Rede de Escolas Infantís.

Neste sentido, o déficit de implementación detectado comporta a presenza de actos de implementación efectivos unicamente na dimensión substantiva da política pública, en tanto que a dimensión institucional fica bloqueada e só se desenvolve o elemento autonómico do deseño que é a creación da Axencia para a xestión das Escolas de titularidade autonómica.

6.4.8.4 Os Actos de Implementación na X lexislatura.

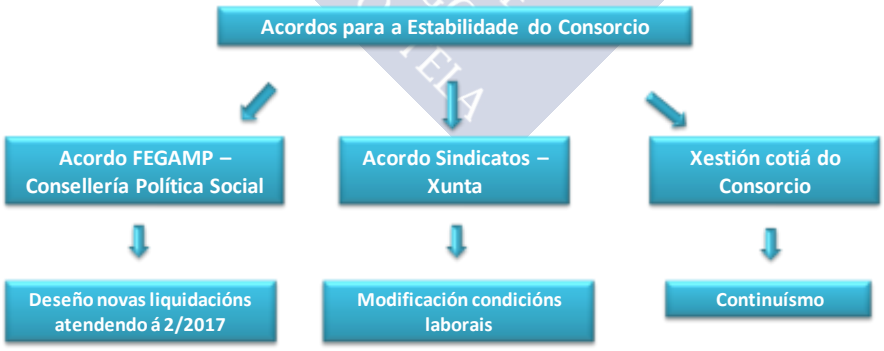
Tal e como se puido observar ó longo da investigación, o bloqueo producido na parte institucional da política derivado da capacidade de mobilización de recursos por parte dos actores institucionais locais provoca que no ano 2015, o novo equipo directivo da Consellería de Política Social, así como a nova xerencia do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, inicien a procura de saídas á situación na liña da *pacificación* xa mencionada.

Esta procura de alternativas dáse dende os últimos meses do ano 2015 ata a sinatura do Acordo entre a Consellería e a FEGAMP en Maio do 2016, concretamente nos últimos meses da IX lexislatura, para que a política pública entre na X lexislatura sen bloqueo.

Ademais, este Acordo é complementado na X lexislatura coa integración dos traballadores do Consorcio no Convenio da Xunta de Galicia a través da negociación entre as Centrais Sindicais e a Dirección Xeral de Función Pública, acordo este que entra en vigor en xaneiro do 2017 de tal xeito que se reitera o desbloqueo definitivo da política social multinivel en torno ó Consorcio.

Neste sentido, seguirase a mesma liña dos apartados anteriores ó considerar que, se ben estes Acordos forman parte do PPA da política pública realizada dende finais do ano 2015 polo novo equipo directivo, tamén se poden considerar Actos de implementación xa que a súa presenza comporta unha variación da política do anterior período no que á visión institucional se refire, reiterando a especificación xa mencionada de que a institución (o Consorcio) e o troco de dinámicas institucionais que leva aparellada representa boa parte do troco de política iniciada na VII lexislatura. Así, estes Acordos son considerados actos de implementación e deles dependerán outro tipo de actos finais relacionados coa prestación de servizos ós usuarios. A continuación amósase o fluxo dos actos de implementación máis salientables dentro do período ata chegar ó output final da política que é a prestación dos servizos.

Imaxe 40: Fluxo dos actos de implementación. X lexislatura.



Fonte: Elaboración propia

A imaxe asume que os Acordos para a estabilidade do Consorcio inauguran unha nova etapa da política pública. Con todo, realízase unha diferenciación entre os Acordos que, entendidos como actos de implementación, dan pé a outros actos internos da política pública, en tanto que por outra banda o Consorcio continúa de xeito paralelo coa súa xestión cotiá da política pública cos seus correspondentes actos intermedios.

Con respecto ó anterior período decae a disolución do Consorcio, reiterando a idea de *déficit de implementación* xa mencionada, e a xestión da Axencia pasa a ser independente da política social entendida dende unha óptica multinivel.

A estratexia do novo equipo da Consellería e do Consorcio baseada na *pacificación* da relación cos Concellos plásmase nos dous grandes acordos mencionados que, na liña do analizado no apartado correspondente ó PPA, é preciso indicar que comezan a xerar novos actos de implementación finais no 2017.

- Con respecto ó Acordo entre a Consellería de Política Social e a FEGAMP, este aclaraba os conceptos dos convenios de xestión dos equipamentos por parte do Consorcio relacionados cos custos e, polo tanto, coas achegas municipais. Esta aclaración dos conceptos vese incluída no art. 69 da 2/2017 e, polo tanto, ten carácter legal e comeza a estar operativa a partir do ano 2017. Neste sentido, segundo declaracións dos entrevistados, ó longo do primeiro semestre do 2017 foron remitidas unhas novas liquidacións (é dicir, novos actos de implementación) por parte do Consorcio ós Concellos realizadas en base ó Acordo asinado sobre as que aínda non houbo reaccións[698].

- Con respecto ó Acordo entre a Xunta (Consellerías de Política Social e de Facenda) e as centrais sindicais para a integración do cadro de persoal do Consorcio no Convenio Colectivo da Xunta de Galicia, este comportará actos de implementación internos relacionados coa xestión dos recursos humanos, tales como son por exemplo, os incrementos salariais ou a modificación da xornada laboral.
  Ademais, neste aspecto é preciso facer fincapé en que a inclusión do persoal do Consorcio no Convenio Colectivo da Xunta comporta que, segundo o art. 9[699] a "*Xunta de Galicia comprométese a realizar os procesos selectivos oportunos"* o cal, conxuntamente co art. 10 relacionado coa *funcionarización* do persoal do Consorcio, supón que o ente deixa de ter o seu propio réxime de persoal, así como os seus propios procesos de selección de persoal tal e como establecen os art. 17, 31 e 32 dos seus Estatutos.
  Deste xeito, o acordo comporta que os actos de implementación relacionados coa contratación de novo persoal deixen de ser deseñados e executados polo propio Consorcio o cal, conxuntamente coa tendencia á *funcionarización,* comporta que:
  - A política de persoal deixe de ser unha das ferramentas do ente na liña da Nova Xestión Pública (Olías de Lima, 2001 e González Rabanal, 2005).
  - A selección de persoal deixe de ser compartida polos Concellos en contradición co art. 19 do Regulamento Interno do Consorcio que determina súa participación nas comisións de valoración dos procesos de selección de persoal.
  - O deseño dos procesos de selección de persoal deixen de ser capacidade do Comité de Dirección do Consorcio (art. 17 dos Estatutos) e pase a ser xestionado pola Dirección Xeral de Función Pública, o cal pode comportar a ruptura dos modelos seguidos ata o intre para asumir as conclusións xa expostas do Informe do Consello de Contas elaborado no 2010 onde se amosaba preocupación polas diferenzas na amplitude dos temarios entre os procesos do Consorcio e os da Xunta de Galicia dende unha perspectiva formal, sen entrar a valorar a adecuación destes temarios ó desempeño ou a valorar o propio desempeño dos traballadores.

[698] Declaracións realizadas en xullo do 2017 por Perfecto Rodríguez, xerente do Consorcio 2015 – actualidade.
[699] Diario Oficial de Galicia nº124 de venres 30 de xuño do 2017.

Neste sentido, estaríase fronte á introdución de modificacións de fondo no deseño de futuros actos de implementación (a convocatoria de futuros procesos de selección de persoal) que desbotarían a utilización do recrutamento do persoal como ferramenta para a modernización da cultura organizativa do ente e que, ó seren deseñados dende as instancias centrais da Xunta de Galicia, primarían un *path dependence* que, segundo declaracións de varios entrevistados, deu en que as Escolas da Xunta "*tiñan moitos problemas e non valían como modelo"*[700] entre outras cousas que eran escolas illadas que tiñan o seu propio funcionamento:

> … cun horario que remata ás 5 da tarde inasumible para as necesidades da cidadanía… por iso precisabas outro modelo diferente porque co modelo da xunta non podías facer iso xa existía como unha norma. E ti entendías as escolas como escolas que atenden nenos pero que tamén atenden necesidades de conciliación, pois non podían pechar ás 5 da tarde[701].

Este modelo de prestación de servizos por parte das Escolas da Xunta era vencellado cun determinado réxime de persoal xa que:

> …neste caso (no do Consorcio) superouse o feito de que as directoras das Escolas da Xunta, ó saír a dirección como posto de traballo… entón se che saía unha mal directora pois tiñas que tragar para toda a vida… pero no noso caso as directoras eran entre as mestras da escola…[702].

É dicir, a conxunción entre a *funcionarización* e a atribución á Dirección Xeral de Función Pública da Xunta de Galicia do deseño e execución dos procesos de selección de persoal do Consorcio comporta a perda do control do ente sobre os actos de implementación relacionados coa política de persoal, e sobre os efectos que esta pode ter de cara á súa cultura organizativa e o seu modelo de prestación de servizos ós usuarios entendido este como acto de implementación final.

- Con respecto á xestión cotiá do Consorcio que é paralela tanto ó proceso de disolución mencionado no anterior período como ó proceso de estabilización propio da X lexislatura, os actos de implementación seguen unha liña de continuidade con respecto ó xa analizado. Así, se ben non figura no perfil do contratante do Consorcio ningunha licitación para a externalización da xestión de novos equipamentos baixo a dirección desta nova xerencia[703], tampouco non se contempla a reversión das externalizacións realizadas, polo que a continuidade neste aspecto é a tónica dominante. Outro aspecto no que se mantén a liña do anterior período é a relacionada coa expansión xeral do Consorcio, aínda que dende unha perspectiva matizada xa que "*o futuro do ente é a expansión, pero co modelo consolidado"*[704] aínda que os orzamentos aprobados para o 2017 supoñen un total de 69,3 millóns de euros e un incremento de menos de 2 millóns con respecto á cifra inicialmente aprobada para o 2016.

[700] Declaracións realizadas por Pilar Candocia, xerente axunta de Escolas Infantís do Consorcio 2006-2009.
[701] Declaracións realizadas por Pilar Candocia, xerente axunta de Escolas Infantís do Consorcio 2006-2009.
[702] Declaracións realizadas por Pilar Candocia, xerente axunta de Escolas Infantís do Consorcio 2006-2009.
[703] Procura realizada o 27 de agosto do 2017 en http://igualdadebenestar.org/contratacions/lcontratacions.php?lg=gal&id_lista=1&c=27&id_categoria=
[704] Declaracións realizadas por Perfecto Rodríguez, xerente do Consorcio 2015-actualidade.

Finalmente, con respecto á modificación substantiva do programa das Escolas Infantís levada a cabo na VIII lexislatura relacionada coa normalización lingüística, non se observan variacións entre os períodos.

A continuación preséntanse as dimensións analíticas propias do modelo de análise de políticas públicas seguido para o estudo dos actos de implementación.

- O **perímetro.** O estudo do perímetro dos actos de implementación do período debe realizarse sobre a base de que os acordos asinados e interpretados como actos de implementación deben producir, cada un no seu ámbito de actuación, novos actos de implementación de carácter intermedio que influirán na prestación do servizo ós usuarios. Neste sentido, agárdase que estes actos aparezan ó longo dos anos 2017 e 2018 xa que é sobre todo o 2017 o identificado como o ano da regularización que dea pé á estabilidade institucional definitiva a acadar a través da emisión das novas liquidacións das achegas municipais. Deste xeito, a agardada aceptación por parte de cada Concello das novas condicións para as liquidacións negociadas entre Consellería e FEGAMP e recollidas no Acordo e na 2/2017, suporía a eliminación do *déficit de implementación* do anterior período e desbotaría o bloqueo da parte institucional da política pública.
  Por outra banda, os actos de implementación relacionados coa xestión da dimensión substantiva do Consorcio non presentan modificación con respecto á liña previa.

- O **contido institucional.** Tal e como se comenta, os principais actos de implementación do período, que tamén forman parte do PPA son representados pola sinatura dos Acordos. Estes Acordos son actos que afectan á dimensión institucional da política pública e que procuran acadar a estabilidade do Consorcio revertendo a liña da disolución.

- A **formalidade dos actos.** A sinatura dos Acordos e o grao de formalidade do proceso é preciso analizalo dende unha dobre óptica. Por unha banda, os acordos convértense en actos de implementación formais ó se recoller no Diario Oficial de Galicia[705] e ter efectos xurídicos sobre as partes. Por outra banda é preciso indicar que se chega a estes Acordos despois dun proceso de negociación que:

  > Non foi longo pero foi intenso. Reuniámonos varias veces por semana. Con Perfecto reunímonos e falamos moitísimo. Comendo xuntos… e aproveitabamos para cruzar papeis….[706]

  Neste proceso, segundo diferentes entrevistados, influíu dun xeito determinante a experiencia en Gobernos locais e os valores municipalistas do novo equipo directivo da Consellería e do Consorcio. Así, a formalidade dos actos de implementación xorde a raíz dun proceso de construción relacional no que inflúe a confluencia dos valores municipalistas e de pragmatismo entre os actores.

- **Actos intermedios e finais**. Seguindo a liña exposta, se ben a partir dos actos referidos xurdirán ó longo dos anos 2017 e seguintes novos actos de implementación intermedios

[705] O Acordo para a integración do persoal do Consorcio no Convenio Colectivo da Xunta publícase no DOG nº 124 de venres 30 de xuño do 2017, en tanto que o Acordo Consellería-FEGAMP para as liquidacións forma parte da Lei 12/2017 de medidas fiscais, administrativas e de ordenación publicada no DOG nº28 de xoves 9 de febreiro do 2017.
[706] Declaracións de Alfredo García, Alcalde de O Barco e Presidente da FEGAMP 2015-Actualidade.

con efecto na prestación de servizos, este feito non comporta que os acordos sexan considerados actos intermedios xa que supoñen unha variación definitiva con respecto ó vieiro do anterior período relacionado coa parte institucional da política pública. Así, a sinatura dos acordos supoñen o punto final á disolución do Consorcio e, polo tanto, a súa importancia cualitativa outórgalles a categoría de actos de implementación.

- A **coherencia**. A sinatura dos acordos é unha decisión non incremental con respecto á liña de modificación institucional sostida no anterior período que ratifica os puntos centrais da arquitectura institucional da política pública creada na VII lexislatura. Dende este punto de vista os actos non gardan coherencia coa continuidade global da acción do Goberno da Xunta de Galicia dende a VIII lexislatura. Con todo, é preciso indicar que esta decisión non incremental é recoñecida polos diferentes entrevistados como coherente en termos de valores de referencia municipalistas do novo equipo da Consellería e do Consorcio, de tal xeito que este equipo directivo inaugura un novo período para a política pública.

- A **coordinación**. Seguindo o comentado con respecto á coherencia, a decisión non incremental tomada polo novo equipo da Consellería e do Consorcio racha coa visión da *racionalización institucional* sobre a cal foi tomada a decisión da disolución no anterior período. Polo tanto, os actos de implementación poden considerarse como non coordinados coa liña previa do Goberno, pero precisamente este déficit de coordinación é a base da devandita decisión tomada como saída ó bloqueo institucional.
  De tódolos xeitos, a ruptura con respecto ó período previo non inflúe na dimensión substantiva con respecto ás grandes liñas marcadas polo Goberno no anterior período. Neste sentido, mantense a aposta pola complementariedade das redes de servizos (incluíndo neste período o apoio á creación por parte da iniciativa privada doutro tipo de servizos de apoio á conciliación como son as Casas Niño), así como a énfase na transferencia de rendas ás familias. Este feito supón o mantemento do enfoque de complementariedade do *mix* de ferramentas, servizos e titularidades iniciado no anterior período e, polo tanto, da súa coordinación interna.

Como se pode comprobar, os actos de implementación da X lexislatura (concretamente iniciados a finais da IX no ano 2015), céntranse na dimensión institucional da política pública poñendo as bases da estabilidade institucional da política, e desbotando a disolución do Consorcio formulada no anterior período. Así, neste período obsérvase a complementariedade entre a ruptura con respecto á dimensión institucional e o continuísmo con respecto á dimensión substantiva das medidas tomadas no ano 2009, elementos estes que inflúen ó analizar a coherencia e coordinación dos actos de implementación.

Así, ademais de que os actos de implementación representados polos dous acordos asinados, poñen fin á disolución do Consorcio outorgando estabilidade, é preciso comentar que se poden observar trazos que debilitan a capacidade de xestión e a autonomía do ente.

Neste sentido, se ben o acordo entre a Consellería de Política Social e a FEGAMP achega clarificación sobre un elemento tan crítico como son os conceptos que integran as achegas municipais ó Consorcio, o acordo para a integración dos traballadores no Convenio da Xunta non unicamente comporta a modificación das condicións laborais do cadro de persoal do ente, senón que *eleva* as decisións estratéxicas sobre o persoal á Xunta de Galicia o que comporta que o Consorcio quede sen a posibilidade de actuación propia sobre este eido na liña do

recollido na Lei 16/2010 de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público de Galicia e que é a que "*determina que tódolos entes instrumentais perden capacidade de decisión a tódolos niveis"*[707]. A limitación da capacidade de xestión do Consorcio vese substancialmente alterada, e esta limitación non é realizada polo Acordo entre Xunta de Galicia e Sindicatos. A autonomía:

> …non a elimina o acordo, elimínaa a LOFAXGA. Cando se publica a LOFAXGA existe unha vontade centralizadora da administración autonómica, centralizadora no que atinxe á xestión económica e á xestión de persoal[708].

Así, e independentemente da revisión das condicións salariais ou duración anual da xornada laboral determinada no Acordo, a LOFAXGA do 2010 marca a integración do persoal do Consorcio como persoal da Xunta de Galicia e, polo tanto, a desaparición *de facto* do persoal propio do Consorcio, así como a *funcionarización* e a asunción pola Xunta de Galicia da realización dos procesos de selección de persoal, e comporta unha limitación da autonomía de xestión do ente que contradí os principios da Nova Xestión Pública (Olías de Lima, 2001 e González Rabanal, 2005) baixo os que foi deseñado.

Deste xeito, a estabilidade e a homoxeneización das condicións do persoal veñen aparelladas coa perda de capacidade do ente para a súa xestión interna e, como consecuencia, coa anulación da realidade multinivel representada pola capacidade municipal para incidir nun elemento tan crítico para a prestación dos servizos como é o relacionado co deseño dos procesos de incorporación de novo persoal que agora queda atribuído á Dirección Xeral de Función Pública da Xunta de Galicia.

Tal e como se pode observar, as areas políticas da reforma administrativa e dos recursos humanos públicos, e a interacción dos actores propios das súas correspondentes *policy network*, inflúen sobre o modelo institucional das políticas sociais multinivel creado en torno ó Consorcio de xeito independente ó rendemento do ente. Neste sentido, instáurase non unicamente a xa mencionada homologación das condicións laborais, senón uns *valores* centrados na identificación da estabilidade laboral con *funcionarización* na liña das declaracións realizadas en xaneiro do 2017 polo Director Xeral de Función Pública da Xunta de Galicia nas que se indicaba que "*la funcionarización es la forma de modernizar la Administración* (…) *podemos afirmar que es lo contrario a privatizar"*[709].

Así, o acto de implementación polo cal se integra ó persoal do Consorcio no Convenio da Xunta de Galicia non só comporta un proceso de asimilación e perda de autonomía do ente, senón que supón a reversión dos valores da Nova Xestión Pública e da Gobernanza relacionados co vencello entre a capacidade de xestión descentralizada dos recursos humanos e o incremento do rendemento institucional.

[707] Declaracións realizadas por Cristina Reza, técnica xurídica do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar 2007 – Actualidade.
[708] Declaracións realizadas por Cristina Reza, técnica xurídica do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar 2007 – Actualidade.
[709] Declaracións realizadas por José María Barreiro, Director Xeral de Función Pública o 27 de xaneiro do 2017. Véxanse en https://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2017/01/26/jose-maria-barreiro-queremos-funcionarios-gran-mayoria/00031485465084776310223.htm consultado en maio-xuño do 2017

6.4.8.5 A Etapa 3 - Plans de Acción e Actos de Implementación. Consideracións finais.

A Etapa 3 do modelo de análise da política pública supón a aterraxe dende un punto de vista estratéxico (Plans de Acción) e operativo (actos de implementación) do vieiro deseñado nas anteriores Etapas e Produtos intermedios e, como se puido observar, amósase unha importante coherencia e trazabilidade nos diferentes períodos que se inician cunha determinada definición do problema e que rematan cuns actos de implementación encamiñados á modificación do comportamento dos grupos obxectivo na liña deseñada.

Con respecto ós actos de implementación, estes representan non só a creación dunha "*relación directa y específica (sobre todo en el caso de los actos formales y de naturaleza específica) entre las personas que constituyen los grupos objetivo de la política pública y las instancias públicas a cargo de la implementación de la misma"* (Subirats e outros 2008:200), senón que son a concreción da propia política desenvolvida ó longo do ciclo a través dos produtos intermedios, supoñendo o paso de elementos de carácter máis ou menos abstracto ou formal a accións nas cales se plasma o contido da política.

Deste este punto de vista, os actos de implementación aterran á realidade o marco definido e, correspóndense a aqueles actos que trocarán o comportamento dos grupos obxectivo ós que van dirixidos na liña desexada pola política pública ata acadar os resultados agardados.

A continuación amósase cadro comparativo coas principais dimensións analíticas dos actos de implementación:

Táboa 67: Principais dimensións analíticas dos actos de implementación por períodos.

Dimensión	V e VI lexislaturas	VII lexislatura	VIII - 2015.	X lexislatura
Perímetro (existencia)	Déficit de implementación pre-programado	Perímetro completo	Déficit de implementación	Perímetro completo
Contido institucional	Elevado	Elevado	Elevado	Elevado
Formalidade	Formal	Formal	Formal	Formal
Actos intermedios e finais	Equilibrio	Equilibrio	Equilibrio	Equilibrio
Coherencia	Coherentes	Coherentes	Coherentes	Coherentes
Coordinación	Non coordinados	Coordinados	Coordinados	Mixto

Fonte: Elaboración propia

Ó longo da análise realizada dos diferentes períodos da política pública obsérvase que os actos de implementación presentan unha elevada formalidade e equilibrio entre os actos intermedios e finais (aínda que como se debe lembrar, o output final é a prestación de servizos

ós usuarios), unha elevada coherencia coas partes anteriores da política e, no relativo á coordinación, pódese apreciar que no período inicial atópanse carencias, en tanto que no último período hai partes dos actos non coordinados e outras partes dos actos que presentan unha elevada coordinación.

Con todo, un elemento salientable é o perímetro xa que nesta análise non se relaciona cunha capacidade homoxénea dos actos de implementación de modificar o comportamento dos grupos obxectivo definidos en cada período para incidir no centro da definición do problema público realizada no primeiro e no terceiro período analizado, de modo que se pode observar un perímetro heteroxéneo.

Así, no primeiro período correspondente á V e VI lexislaturas, os actos de implementación non inciden dun xeito substancial na infradotación da oferta de equipamentos e prazas das redes de servizos de referencia a raíz da presenza dun *déficit de implementación pre-programado* xa detectado nas Etapas previas e sobre todo no Plan de Acción, de tal xeito que o deseño da política pública e da súa arquitectura institucional multinivel non permite que esta conte co suficiente rendemento como para provocar unha percepción diferente por parte dos actores con respecto á infradotación. É dicir, os actos de implementación presentes no período non permiten dar o salto cuantitativo requirido na oferta, elemento que conxuntamente coa percepción da *feble institucionalidade* do modelo, abren a posibilidade á revisión do modelo na VII lexislatura dende unha perspectiva non incremental a nivel substantivo e institucional.

Con respecto ó período comprendido entre a VIII e IX lexislaturas (2009-2015), os actos de implementación presentan un *déficit de implementación* na súa dimensión institucional sendo precisamente esta parte o centro da política deseñada. Neste sentido, o proceso de disolución/liquidación/extinción do Consorcio, co seu paralelo proceso de traslado da xestión dos equipamentos á Axencia Galega de Servizos Sociais, non culmina ó ser bloqueado pola interacción dos actores institucionais locais. É interesante salientar que os diferentes documentos integrantes do plan de acción non recoñecen este bloqueo ou a posibilidade da reacción por parte dos Entes Locais. É dicir, nin o Plan de Acción nin os actos de implementación albiscan a capacidade de mobilización de recursos por parte dos Entes Locais para o bloqueo da xestión das liquidacións.

O *déficit de implementación* da dimensión institucional da política vese complementado coa presenza de actos de implementación efectivos na dimensión substantiva, de tal xeito que se ben a arquitectura institucional non se ve variada con respecto ó período previo, o modelo substantivo de prestación de servizos finais si que se ve modificado ó (I) se conxelar a expansión, ó (II) introducir a externalización como forma de xestión dos equipamentos, e (III) ó trocar unha parte importante do programa das Escolas Infantís.

Esta heteroxeneidade con respecto ó perímetro non se dá na VII e X lexislaturas. Nestes dous períodos os actos de implementación non só responden ó deseño da política, senón que contan cun perímetro que os leva a incidir na definición do problema realizada. Así, a creación do Consorcio e a súa expansión a través dun determinado modelo substantivo de prestación de servizos realizada na VII lexislatura, así como a estabilidade institucional e a consolidación do modelo na X lexislatura son acadadas mediante actos de implementación que non presentan lagoas relacionadas co seu deseño ou coa súa paralización por parte

doutros actores integrantes da *policy network* ó contaren co elemento multinivel como parte dos mesmos.

Ademais da análise do perímetro dos actos de implementación, é preciso afondar no seu contido institucional xa que este é un dos elementos distintivos na evolución da política pública. Neste sentido, a creación do Consorcio na VII lexislatura é considerada como a *decisión de policy non incremental* a partir da cal se erixe o modelo substantivo de prestación de servizos da política. Esta nova arquitectura institucional racha co *path dependence* e, polo tanto, coa *lóxica do apropiado* do sistema previo, dando pé a unha reacción dos actores da política perante unha nova distribución dos recursos.

A creación do Consorcio como acto de implementación vese seguida pola súa disolución e creación da Axencia Galega de Servizos Sociais entre a VIII e IX lexislaturas que, de igual xeito, correspóndense con actos de implementación de contido institucional dirixidos á modificación do modelo deseñado. Este proceso remata na X lexislatura con novos actos de implementación de contido institucional que supoñen a estabilidade do modelo, aínda que estes non son recollidos en ningún plan de acción do período. É dicir, a parte máis salientable dos actos de implementación dos períodos analizados son de contido institucional e refírense ó proceso de creación/disolución/consolidación do modelo consorcial.

Con todo, aínda que a parte institucional da política é a máis salientable, ó longo dos diferentes períodos prodúcese unha evolución dos modelos de prestación de servizos. Así, se ben o plan de acción e os actos de implementación previos á VII lexislatura daban nun modelo de Escolas Infantís fragmentado no referido ó proxecto pedagóxico e na titularidade (pública, privada ou social) dos prestadores finais; este é substituído na VII lexislatura por un modelo expansivo de rede homoxéneo de provisión pública cun contido pedagóxico onde emerxe a preocupación pola calidade (parella educativa) e pola normalización lingüística.

Como resultado das eleccións autonómicas do 2009, o plan de acción deseña un novo modelo substantivo de política e os actos de implementación recollen este novo modelo. Con todo, é preciso salientar que o modelo de rede mantense para os dous grandes servizos, de tal xeito que a introdución da externalización na xestión non vai aparellada á aparición da fragmentación ó se dotar o Consorcio de ferramentas de control da calidade que garanten a prestación homoxénea dos servizos. Este modelo substantivo é o presente na X lexislatura, afianzándose e amosando continuidade con respecto ó período previo.

Como se pode observar, un dos elementos máis salientables da análise dos plans de acción e dos actos de implementación vén determinado pola presenza dunha dobre reacción fronte ás modificacións da política introducidas na VII lexislatura. Esta dobre reacción trasládase, tal e como se vén comentando, ás dimensións institucional e substantiva pero, en función do *déficit de implementación* detectado ó estudar o perímetro dos actos de implementación do período comprendido entre a VIII e IX lexislaturas, a reacción institucional non se verifica.

Con todo, ó longo da X lexislatura, e como consecuencia do acto de implementación que supón o acordo entre Xunta e Sindicatos para a integración do persoal do Consorcio no Convenio da Xunta, é posible observar que se incrementa o control da devandita Xunta de Galicia sobre o Consorcio nunha liña contraria ás liñas básicas da Nova Xestión Pública expostas por Olías de Lima (2001). Esta diminución da autonomía do ente enmarcada na Lei

16/2010 supón que, se ben non se completa a disolución do modelo consorcial e a súa substitución pola Axencia (é preciso lembrar que a Axencia é un ente autonómico), os trocos institucionais afectan a unha parte crítica da autonomía de xestión como é a relacionada coa xestión dos recursos humanos poñendo en cuestión a capacidade de xeración dunha cultura organizativa propia dun ente centrado na prestación de servizos ás persoas.

Neste sentido, a limitación da autonomía do Consorcio enmárcase nunha liña argumentativa utilizada por diferentes actores políticos xa presente dende os últimos anos da VII lexislatura, e segue o vieiro da política da *racionalización* propia do Goberno da Xunta dende a VIII lexislatura que dá na Lei 16/2010 de (concretamente no seu art. 58 que atribúe a política de persoal de tódolos entes integrantes do sector público autonómico á Xunta de Galicia e a realización dos procesos de selección á Dirección Xeral de Función Pública) e na 4/2013 de racionalización do sector público autonómico (que inclúe a disposición adicional décimo primeira relativa á substitución do Consorcio pola Axencia).

Este feito constitúe unha revisión da liña sostida por autores como González Rabanal (2005) ou Olías de Lima (2001) que presentan unha evolución de carácter lineal da Administración dende a óptica da Nova Xestión Pública, para pasar a estar perante unha reacción dos actores máis afectados polos procesos de *desmantelamento da estrutura estatutaria*. Así, no estudo de caso realizado, aínda que non foron detectados baleiros relacionados coa disolución da cultura de servizo público ou cos valores éticos do persoal propio dun ente creado baixo as liñas da Nova Xestión Pública e da Gobernanza que presenta un elevado rendemento institucional (Olías de Lima, 2001:20), poden ser verificados actos de implementación encamiñados á reversión da autonomía relacionada coa súa capacidade para deseñar a súa política de persoal na liña do *path dependence* recomendada polo Consello de Contas no 2010.

Esta reversión da autonomía comporta a posta en dúbida da institucionalidade/eficacia dos entes creados baixo a Nova Xestión Pública e da Gobernanza, e sitúaos baixo a tutela directa das organizacións centrais nun plano superior ó do modelo Principal – Axente ou ó do control da legalidade. Neste sentido, a investigación albisca un proceso de retomar o temón dos organismos descentralizados por parte das estruturas centrais da Xunta no que, de xeito análogo á tese sostida para o caso do Consorcio, non incide só a análise do rendemento institucional destes organismos, senón que este proceso vén determinado pola mobilización de recursos dos actores dunha area política (a da reforma administrativa ou a de recursos humanos públicos) na que a centralidade é ocupada por actores que superan o ámbito territorial galego, como así o amosa a nivel estatal a Lei 40/2015 de Réxime Xurídico do Sector Público coa derogación da Lei de Axencias.

6.4.9 A Etapa 4 – Avaliación. O Produto 6 – Os enunciados avaliativos.

A última Etapa do modelo de análise das políticas públicas utilizado para a investigación correspóndese coa Avaliación, sendo o seu Produto Intermedio os enunciados avaliativos.

A avaliación é o proceso de análise e conclusión sobre o grao de resolución do problema no que incide a política pública, e cuxa relación co re-deseño da política para a súa mellora supón que se aluda ó ciclo dunha política pública que inclúe o *feed-back* ou retroalimentación.

Tal e como se indica no apartado relativo ó marco conceptual, Subirats e outros (2008:211) afirman que a avaliación pretende examinar "*la validez del modelo causal en el que esta* (a política pública) *se fundamentó en su proceso de elaboración"*, é dicir, se a política pública produce efectos sobre a conduta dos grupos obxectivo baseados na hipótese causal e hipótese de intervención e, polo tanto, no deseño elaborado. Neste sentido, na avaliación dunha política pública débense estudar os impactos da mesma, entendidos estes como o conxunto de trocos de conduta dos grupos obxectivo que se poden imputar directamente á entrada en vigor dos diferentes produtos intermedios, sendo o obxectivo desta avaliación dos impactos a verificación da hipótese de intervención.

Ademais, é preciso estudar os outcomes ou efectos reais da política entendidos como o "*conjunto de efectos, en término del problema público a resolver, que se pueden imputar a las modificaciones de la conducta de los grupos objetivo (impactos)"* sendo os outcomes o que xorde finalmente da actividade pública "*lo que finaliza derivándose de ese conjunto de actuaciones"* (Subirats e outros, 2008:216).

Así, unha avaliación non só comporta o estudo dos resultados da política pública, é dicir, dos actos de implementación, senón que é un proceso analítico que vencella o deseño da hipótese de intervención coa modificación observada na conduta dos grupos obxectivo (impactos) e os efectos xurdidos a raíz desta modificación da conduta imputados á propia política (outcomes).

Neste sentido, para a investigación considéranse resultados ou outputs os equipamentos e prazas creadas en cada un dos períodos analizados relacionados coas dúas grandes redes de servizos, así como as metodoloxías de intervención cos usuarios deseñadas especificamente.

Con respecto ós impactos, estes son a modificación da conduta dos grupos obxectivo realizada en cada período, de tal xeito que se consideran impactos a (I) solicitude de axudas realizadas polos Concellos á Xunta de Galicia no período 1997-2005; (II) a creación do Consorcio por parte de Vicepresidencia da Xunta e dos Concellos no marco do Pacto Local, a sinatura de convenios de adhesión dos Concellos ó Consorcio, e o incremento orzamentario da Vicepresidencia destinado ó Consorcio na VII lexislatura; (III) a decisión da Asemblea do Consorcio de disolver o ente, o bloqueo municipal ás liquidacións deseñadas dende o Consorcio, e a modificación substantiva da política social realizada pola Consellería de Traballo no período 2009-2015; e (IV) a desaparición da axenda da disolución do ente, e a estabilidade do modelo institucional do Consorcio froito dos Acordos do 2016 no último período.

No que se refire ós efectos ou outcomes observados nos beneficiarios finais estes céntranse en dous aspectos. En primeiro lugar, na reacción dos usuarios ou potenciais usuarios das redes de servizos perante as modificacións na oferta, o que supón o incremento da demanda para os devanditos servizos. En segundo lugar, en tódolos efectos posteriores relacionados coa utilización dos servizos e que inciden, por exemplo, na (I) mellora da conciliación da vida familiar e laboral, (II) na mellora da empregabilidade dos familiares dos usuarios, (III) na dinamización socio-económica dos concellos onde se sitúen novos

equipamentos, sobre todo no rural, (IV) na mellora dos indicadores de natalidade naqueles lugares onde se sitúen novos equipamentos de atención á primeira infancia, (V) na mellora das condicións socio-sanitarias dos usuarios dos centros de día, (VI) na mellora das capacidades e da aprendizaxe dos usuarios das Escolas Infantís, ou (VII) na mellora dos índices de utilización do galego naqueles lugares onde se sitúe unha Galescola.

Como se pode observar, estes efectos son dunha importante amplitude, o que verifica tanto a complexidade como a elevada importancia das políticas sociais debido á súa influencia en ámbitos tan amplos como pode ser a dinamización socio-económica do rural ou a normalización lingüística. Deste xeito, a medición dos efectos ou outcomes supera o alcance da investigación, aínda que é posible establecer unha relación directa entre os modelos institucionais utilizados para a relación multinivel que dá na prestación dos servizos, e o rendemento dos mesmos, co que isto supón en termos de efectos para os usuarios tanto no relacionado coa demanda como no relacionado con outras políticas públicas coas que se establecen relacións de carácter tanxencial.

O Produto intermedio propio da Etapa 4 – Avaliación do modelo de análise de políticas públicas utilizado son os enunciados avaliativos, elementos que pretenden:

> …evidenciar los (eventuales) cambios de comportamiento de los grupos objetivo (impactos) y los efectos inducidos en los beneficiarios finales (outomes), para permitir valorar cientificamente y/o politicamente la pertinencia, eficacia y eficiencia de la política más o menos aplicada (Subirats e outros, 2008:117).

Con todo, ó longo da documentación analizada para a realización da investigación non foi atopado ningún documento público oficial ou formal realizado especificamente como avaliación da política pública tanto en termo de resultados, como de impacto ou de efectos, de tal xeito que foi imposible estudalo para investigar a aplicación dos enunciados avaliativos e as conclusións extraídas da mesma.

Neste sentido, e non sendo obxecto da presente investigación a realización dunha avaliación da política pública, si que é preciso incidir en que alén da realización de cuestionarios de satisfacción dos usuarios polos servizos recibidos, ou do seguimento dos servizos realizado a través das memorias do propio Consorcio e da Consellería correspondente, a ausencia da avaliación da política amosa a eiva na práctica da realización de avaliacións cando estas non veñen incluídas na lexislación ou regulamentación propia da política pública.

A realización dun proceso de avaliación podería amosar os vencellos entre as diferentes definicións do problema público a resolver nos períodos analizados, e as ferramentas utilizadas para a súa resolución tanto a nivel institucional como a nivel substantivo que dan nos actos de implementación finais e, polo tanto, nos outputs, nos impactos e nos outcomes. Sen embargo, ó longo das VII, VIII, IX e X lexislaturas a política social de carácter multinivel foi obxecto de diferentes intervencións non incrementais sen que esta investigación tivera acceso a avaliación dos resultados, impactos e outcomes dos períodos previos. Así, de existiren estas ferramentas, non contan cunha axeitada difusión e accesibilidade e, polo tanto, o seu impacto para o deseño da política quedaría limitado no mellor dos casos ós principais actores institucionais.

Deste xeito, a non realización dunha avaliación específica sobre a política social multinivel que encamiñe coas súas conclusións a revisión do ciclo da política comporta, non só a infrautilización dunha ferramenta que achega información válida e útil sobre a política e a posta en cuestión da aplicación real da circularidade e retroalimentación do modelo, senón a preeminencia de elementos na conformación da axenda dos actores susceptibles de observación a través do enfoque neo-institucional en detrimento doutros enfoques máis *racionalistas*, o cal verifica a complexidade da análise de políticas públicas.

Con todo, o abano de información cuantitativa e cualitativa recompilada permite realizar un achegamento ós criterios de avaliación dunha política presentes en Subirats e outros (2008:218-226) permitindo o estudo da efectividade, da eficacia, da eficiencia e da pertinencia de cada período dende unha perspectiva causal, se ben coas limitacións xa mencionadas.

6.4.9.1 A efectividade.

A efectividade (*effectivity / compliance)* estuda:

> …el grado de adecuación entre los objetivos normativos de una política y el comportamiento real de los grupos-objetivo (…) El examen de la efectividad de una política exige una comparación sistemática entre los efectos que deberían darse en los grupos-objetivo según los elementos operacionales del PPA, los eventuales planes de acción y los actos formales de implementación, por un lado, y, por otro, las modificaciones de conducta realmente producidas en los grupos objetivo" (Subirats e outros, 2008:219).

- No **período 1997-2005** o modelo de política pública deseñada dende a Consellería de Familia da Xunta de Galicia que ten ós Concellos como grupo obxectivo amosa un elevado grao de efectividade xa que se produce unha modificación do comportamento dos concellos motivada pola presenza das sucesivas convocatorias de axudas autonómicas para a construción e xestión dos equipamentos municipais relacionados cos servizos de benestar. Esta efectividade do modelo de política tradúcese, non unicamente en que os Concellos acoden ás convocatorias de axudas e as entendan como ferramenta central para o financiamento dos servizos, senón en que incluso modifican as súas estruturas internas dos departamentos de servizos sociais para incorporar o proceso de captación de fondos como función básica do seu persoal para garantir a sustentabilidade dos servizos.

- Na **VII lexislatura**, a política deseñada dende a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar da Xunta de Galicia comporta unha variación non incremental con respecto ó modelo previo xa que os grupos obxectivo son Xunta de Galicia e os Concellos, e a variación do comportamento planificada céntrase, por unha banda, na creación do Consorcio como ente central da política social, e na integración dos Concellos; e, por outra banda, na dotación de orzamentos autonómicos suficientes para garantir a expansión da política que se fai efectiva na expansión das dúas principais redes de servizos.
  Neste sentido, tal e como foi verificado, tanto a Xunta de Galicia como os Concellos modifican a súa conduta con respecto ó período previo para (I) crear o Consorcio; (II) adherirse a el no caso dos Concellos; (III) incrementar substancialmente o orzamento

autonómico e achegalo como fonte principal de recursos do ente; e (IV) expandir as redes de servizos a través do incremento de equipamentos e prazas consorciadas. Así, ó igual có comentado para o período anterior, a política pública é efectiva a pesar de que ó rematar a VII lexislatura non se producira a integración de tódolos concellos galegos no Consorcio.

- Nas **VIII e IX lexislaturas**, concretamente entre os anos 2009-2015, prodúcese unha *viraxe* na política derivada (I) da decisión da Consellería de Traballo e Benestar de proceder á disolución do Consorcio; (II) da súa substitución pola Axencia Galega de Servizos Sociais; e (III) que inclúe a modificación substantiva da tendencia expansiva, da énfase na provisión directa dos servizos, e do deseño do programa das Escolas Infantís.
  Neste sentido, a política pública do período amósase parcialmente inefectiva xa que, se ben se produce a modificación daqueles elementos dependentes da Xunta de Galicia identificado como o grupo obxectivo principal cuxo comportamento debe variar e varía efectivamente (diminución dos orzamentos, modificación do programa das Escolas Infantís e introdución da externalización como ferramenta de xestión dos equipamentos), no relativo ó aspecto multinivel obsérvase que os Concellos identificados como grupo obxectivo secundario non modifican o seu comportamento na liña prevista e fomentada pola Consellería (liquidación das achegas ó Consorcio adebedadas e sinatura de novos convenios coa Axencia), facendo así inefectiva a parte institucional da política pública ó partir dunha hipótese de intervención errada e bloqueando o seu desenvolvemento.

- Finalmente, **dende o ano 2015 e na X lexislatura**, prodúcese un troco da liña institucional da política no que tanto a Xunta de Galicia como os Concellos como grupos obxectivo modifican o seu comportamento de xeito que a Xunta (a través da Consellería de Política Social) elimina da axenda a disolución do Consorcio e varía as condicións das achegas municipais, e os Concellos a través da FEGAMP aceptan unhas novas condicións negociadas e proceden á paulatina liquidación das achegas (este é punto actual).
  Neste sentido, a liña da política amósase efectiva xa, se ben a Xunta de Galicia e a FEGAMP variaron o seu comportamento a través da sinatura dos Acordos de Maio do 2016 (e do seu recoñecemento na 2/2017), tódalas fontes de información utilizadas na investigación indican que os Concellos aceptarán as novas liquidacións e, polo tanto, desbloquearase a política na súa parte institucional. Con todo, na súa parte substantiva, a política pública segue a ser efectiva xa que a liña seguida no anterior período non varía.

Tal e como se puido observar ó longo da investigación, a efectividade da política social multinivel varía en función do período de referencia xa que, se ben nos dous primeiros e no último se observa un elevado grao de efectividade, esta non se aprecia no período comprendido entre o 2009-2015 ó non se producir a modificación do comportamento dos Concellos na liña inicialmente deseñada e, polo tanto, non poder disolver o Consorcio como elemento central tal e como se definía nos diferentes produtos intermedios.

Así, o cálculo realizado polos principais actores políticos e institucionais autonómicos sobre a capacidade de mobilización de recursos por parte dos Concellos non se verifica, dando pé ó bloqueo da dimensión institucional da política por parte municipal e, polo tanto, á limitación da efectividade global da mesma.

Ademais é preciso reiterar que ó representar o Consorcio como institución unha parte fundamental da propia política pública deseñada na VII lexislatura, e ó non poder ser disolto a

pesar do liderado e da énfase da Consellería de Traballo e Benestar, do equipo directivo do Consorcio e do Partido Popular como actor político autonómico; o bloqueo e pervivencia do ente conta cun elevado efecto simbólico que só é superado a través da utilización do *pragmatismo*[710] como valor subxacente ás negociacións do 2015 e 2016. Con todo, hai que ter en conta que a situación de posible *risco* da centralidade do Partido Popular autonómico percibida na VII lexislatura non é trasladable ó contexto político actual, o que supón unha *policy window* para acadar a estabilidade definitiva do ente e do modelo.

6.4.9.2 A eficacia.

A eficacia relaciónase directamente cos outcomes definíndose como "*la relación entre los efectos esperados de una política y los que efectivamente se dan en la realidad social"* (Subirats e outros, 2008:220) a través da comparación entre os obxectivos da política definidos no PPA e os efectos inducidos nos beneficiarios finais da política pública.

No obxecto da investigación, a política diríxese á modificación da conduta da Xunta e dos Concellos (en función dos períodos) como grupos obxectivo, coa finalidade de incrementar a oferta de servizos de benestar para que os beneficiarios entendidos como os usuarios ou a poboación potencialmente usuaria dos servizos poidan utilizalos e mellorar as súas condicións socio-sanitarias, a súa conciliación da vida familiar e laboral, a súa calidade de vida xeral e, en función disto e sobre todo nas zonas rurais, incidir na mellora do problema demográfico a raíz da implantación de servizos de atención á primeira infancia.

Neste sentido, a eficacia estuda a verificación da hipótese causal da cal xorde a hipótese de intervención que modifica o comportamento dos grupos obxectivo e provoca efectos ou outcomes sobre os beneficiarios finais alén dos outputs.

- No período **1997-2005** considérase que a hipótese causal da política pública se centra na escasa capacidade económica dos Concellos para afrontar en solitario a expansión da oferta de equipamentos de benestar, de tal xeito que a hipótese de intervención deseñada é a convocatoria anual de axudas para que os Concellos, administración competente para a xestión destes equipamentos (facendo especial referencia ás Escolas Infantís), as soliciten e melloren así a dotación de prazas.
  Tal e como se puido observar, o modelo deste período non producía os efectos esperados xa que o sistema de axudas deseñado non incidiu de xeito substancial no *raquitismo* das facendas locais como para provocar un incremento dos equipamentos e das prazas, responder e atraer á demanda e, polo tanto, xerar nos beneficiarios finais os efectos agardados relacionados coa conciliación, coa mellora da calidade de vida ou coa dinamización da natalidade en contornas rurais.
  Neste sentido, un dos elementos que contribuíron á ineficacia do modelo foi o xa mencionado *déficit de implementación pre-programado*, xa que a política non unicamente non contaba cunha masa crítica de recursos orzamentarios autonómicos o suficientemente potente para expandir a oferta de servizos municipais, senón que o deseño do ciclo do

[710] A utilización do concepto *pragmatismo* foi constante na entrevista con Perfecto Rodríguez, Xerente do Consorcio 2015-Actualidade.

sistema de subvencións comporta, ademais dunha elevada asimetría, a fragmentación territorial do modelo e o mantemento das tensións financeiras locais para responder ós custos de xestión dos equipamentos. É dicir, tanto os recursos autonómicos como o modelo de relación multinivel non foron axeitados para que a política fora eficaz.

- Na **VII lexislatura** considérase como hipótese causal que a Xunta de Galicia non está a liderar a política de benestar a través da colaboración cos Concellos para expandir a oferta a crear un modelo propio de benestar, de tal xeito que a hipótese de intervención se centra na creación do Consorcio como ente multinivel ó que se adhiran os Concellos e que artelle a política expansiva e de creación dun modelo homoxéneo de servizos no territorio. Este ente contaría coa asignación orzamentaria da Xunta de Galicia, co cal o incremento dos orzamentos autonómicos para as políticas de benestar se podería trasladar á expansión dos equipamentos e das prazas para que os beneficiarios accederan a esta nova oferta e, polo tanto, se xeraran os efectos agardados en relación á mellora da conciliación, da prestación de servizos socio-sanitarios de proximidade ás persoas maiores ou á dinamización da natalidade ó se incrementaren os servizos de atención á primeira infancia. O deseño da política é eficaz en tanto non unicamente xera as modificacións do comportamento dos grupos obxectivo (*efectividade*), senón que a expansión da oferta de servizos xera efectos nos beneficiarios relacionados coas melloras dos servizos (tanto en cantidade, en calidade – relacionada coa non fragmentación do servizo - como no relativo á súa distribución por todo o territorio). Neste sentido, a política é eficaz en temos de facer emerxer a demanda dos servizos e, polo tanto, incidir nos beneficiarios na liña inicialmente establecida, aínda que a súa eficacia con respecto a outras políticas máis xerais (dinamización socioeconómica do rural, mellora da conciliación da vida familiar e laboral, minoración do devalo do galego nas xeracións máis novas ou dinamización demográfica) supera o alcance da investigación.

- Nas **VIII e XI lexislaturas** a hipótese causal céntrase en que as regras institucionais creadas na VII lexislatura supoñen un elevado gasto público, xeran inseguridade xurídica, e limitan a autonomía dos Concellos. A hipótese de intervención deseñada baséase na disolución, liquidación e extinción do Consorcio e na súa substitución pola Axencia Galega de Servizos Sociais, onde existiría seguridade xurídica e autonomía local.
  Tal e como se vén comentando, a modificación institucional é paralela á modificación substantiva que dá na limitación dos orzamentos para a expansión das redes de servizos, na introdución da externalización como ferramenta para a xestión dos equipamentos, así como na modificación do programa das Escolas Infantís mediante a eliminación da énfase na normalización lingüística como valor.
  Neste sentido, a eficacia da política pública neste período é preciso analizala dende un dobre punto de vista. Dende a dimensión institucional, ó non existir efectividade das modificacións a raíz do bloqueo provocado polos Entes Locais, a política pública considérase ineficaz. Dende a dimensión substantiva, as medidas son efectivas, pero a súa implementación centrada, sobre todo, na limitación da expansión inicial dos servizos considérase non coherente coas liñas anteriormente mencionadas relacionadas co desenvolvemento rural ou coa dinamización demográfica. Con todo, a limitación da expansión inicial das redes de servizos non obsta para que estas foran medrando de xeito incremental, de tal xeito que no seo da aposta pola diversificación das ferramentas e dos servizos de apoio á dinamización demográfica (servizos de titularidade pública, servizos

concertados, transferencias directas, apoio ó emprendemento para a creación de novos servizos, etc), as redes de servizos consorciadas poténcianse pero dun xeito máis limitado cá no período previo.
Neste contexto o vieiro substantivo da política entra en discusión coas liñas previas das políticas de dinamización demográfica ou de mellora dos servizos de conciliación, aínda que a énfase na aposta pola diversificación do *mix* mencionado de servizos e ferramentas, así como a evolución incremental das prazas provoca que os beneficiarios finalmente poidan acceder a novas prazas e a novas ferramentas tales como as transferencias de renda e, polo tanto, se considere a dimensión substantiva como eficaz.

- Dende o **2015 ata a actualidade** (X lexislatura) a hipótese causal céntrase nos problemas xerados polo bloqueo da política causado polos Concellos á liquidación das achegas municipais ó Consorcio necesaria para a extinción do mesmo, de tal xeito que a hipótese de intervención baséase en acadar unha racionalización dos convenios de adhesión dos Concellos para estabilizar o Consorcio e homoxeneizar as achegas, dando paso con posterioridade a unha nova fase de expansión do ente.
  Neste proceso asínanse os acordos entre a FEGAMP e a Consellería de Política Social do 2016, así como os relacionados coa integración do cadro de persoal do Consorcio no Convenio laboral da Xunta de Galicia, polo que a política no período considérase efectiva. Neste sentido, a análise da eficacia da política debe atender ás dúas dimensións anteriormente comentadas. Por unha banda, dende a dimensión institucional, a estabilidade do Consorcio comporta que un ente multinivel sexa o que artelle as medidas a implementar, e non un ente autonómico tal e como se constituía a Axencia. Por outra banda, dende a dimensión substantiva, de se retomar a senda expansiva da política de creación e consorciación de equipamentos municipais, tendo en conta que se está a manter o esforzo orzamentario no *mix* de transferencias e servizos mencionado no anterior período, estaríase en disposición de considerar a política como eficaz xa que se estaría incrementando as posibilidades dos beneficiarios de acceder a novos equipamentos e a novas ferramentas que sustenten a mellora da conciliación ou a mellora da natalidade.

A análise da eficacia da política nos diferentes períodos amosa unha importante heteroxeneidade xa que, se ben o primeiro período se considera ineficaz a raíz do *déficit de implementación pre-programado*, a decisión non incremental de revisión da política realizada na VII lexislatura comporta a creación dun novo modelo considerado eficaz. Este modelo vese matizado no seguinte período tanto no institucional como no substantivo, o cal limita a súa eficacia inicial, dando pé á consideración do novo modelo de política como ineficaz no institucional (de feito é inefectivo) aínda que eficaz no substantivo xa que compaxina a aposta por un abano diferente de transferencias e servizos de benestar coa limitación da expansión da creación de equipamentos e novas prazas. Finalmente o último período ratifica a aposta polo Consorcio e diferentes actores entrevistados amosan a súa confianza no retorno á senda expansiva de xeito complementario coa aposta pola diversificación do *mix* iniciada no período previo, de tal xeito que se podería considerar esta etapa, *a priori*, como eficaz.

Neste sentido, a pesar das *viraxes* polas que atravesa a política pública dende o ano 2009, a investigación verifica que dende a VII lexislatura se produce un troco definitivo que comporta un *path departure* fronte ó modelo previo e que se traduce nun incremento substancial de equipamentos, prazas, e calidade. Deste xeito a política social multinivel

incrementa os seus efectos nos beneficiarios (neste caso con especial atención nas persoas maiores que ven como se dota ó territorio dunha rede de centros de día que con carácter previo non existía) e, polo tanto, incrementa a súa eficacia fronte ó modelo previo o que supón que se corrobore tanto a hipótese causal como a hipótese de intervención da VII lexislatura.

Con todo, é preciso comentar que a eficacia pon en relación os efectos agardados dunha política coa realidade social na que incide. Neste sentido, tal e como se menciona con anterioridade, a análise dos efectos que os diferentes modelos de política producen nos beneficiarios (actuais ou potenciais) dos servizos das dúas grandes redes supera o obxecto da investigación, aínda que se pode indicar que os diferentes actores verifican que o feito de contar cun ente deseñado para a prestación de servizos de igualdade e benestar garante a estabilidade da política e, polo tanto, induce uns efectos nos beneficiarios en termos de oferta de servizos que, doutro xeito, se poderían producir pero de xeito inestable ou fragmentado tal e como acontecía no modelo previo á VII lexislatura.

6.4.9.3 A eficiencia.

A eficiencia estuda a asignación de recursos da política pública e relaciona os devanditos recursos cos efectos esperados, describindo a *"relación entre los costes y los beneficios de una política pública"* (Subirats e outros, 2008:223). Deste xeito, a eficiencia establece o vencello entre os efectos da política entendidos como os outcomes e os recursos investidos nela, tal e como acadan os *estudos custo-beneficio* que proceden á monetarización de ámbolos dous elementos, ou as *análises de custo-utilidade* que relacionan diferentes medidas que poden ser tomadas para acadar un mesmo efecto e proceden á monetarización das devanditas medidas para determinar así a máis eficiente na procura do efecto indicado.

Tal e como se pode observar, a avaliación da eficiencia dunha política pública como a que é obxecto da investigación comporta unha elevada complexidade tanto en termos de estudo dos recursos investidos na mesma, como en termos da monetarización dos efectos ou outcomes acadados pola propia política.

Así, a análise dos recursos investidos no seo da política pode ser medido e monetarizado atendendo ó orzamento público e ós recursos materiais e inmateriais postos en xogo polas diferentes administracións que conforman os grupos obxectivo. Esta cuantificación monetaria comporta a análise de tódolos orzamentos adicados ós servizos de referencia por parte de tódalas administracións galegas ó longo do período 1997-2017, así como os fondos captados procedentes de diferentes fontes de financiamento como poden ser os proxectos (LEADER, PRODER…) utilizados para a construción de equipamentos. Ademais, deberíanse analizar os correspondentes orzamentos dos servizos centrais das administracións competentes na materia que son as encargadas de realizar o seguimento do ciclo da subvención como principal ferramenta multinivel.

Con respecto á monetarización dos efectos ou outcomes, este elemento *"presenta problemas espinosos a los investigadores"* (Subirats e outros, 2008:223), canto máis cando os efectos inciden en múltiples políticas colaterais como é o caso do obxecto da investigación.

Deste xeito, a complexidade como elemento consubstancial á realización dunha avaliación da eficiencia dunha política, increméntase no caso analizado tanto pola realidade multinivel, como polas dificultades inherentes á hora da cuantificación dos efectos na liña da definición dos mesmos realizada con anterioridade.

Tendo en conta estes acoutamentos que limitan a análise, é posible realizar un achegamento á eficiencia produtiva entendida como a relación entre os recursos e os outputs para "*juzgar la eficiencia de los procesos administrativos de implementación"* se ben é preciso indicar que "*desde el punto de vista del análisis de políticas públicas, el tratamiento eficiente y rápido de los procesos administrativos no puede constituír un fin en si mismo"* (Subirats e outros, 2008:225), de tal xeito que se comparte a apreciación de Parrado (2015) con respecto á que a principal idea que transmite a eficiencia produtiva dende un enfoque xerencialista é a de acadar o máximo número de produtos a partir duns recursos dados.

Para a realización deste achegamento á eficiencia produtiva utilizaranse as diferentes fontes de información tidas en conta na investigación, de tal xeito que a *ausencia* ou *limitada accesibilidade* a datos cuantitativos sexa paliada a través das fontes cualitativas:

- No período **1997-2005** os orzamentos autonómicos adicados tanto á conveniar cos Concellos a construción de equipamentos relacionados coa atención á primeira infancia, como os adicados ó co-financiamento do seu mantemento a través das convocatorias de axudas non se amosaron suficientes como para favorecer o incremento da oferta por parte municipal. Este feito complementa á tradicional insuficiencia das facendas locais, de tal xeito que o modelo non é eficaz e, como consecuencia, non é eficiente.
  Esta argumentación trasládase con máis énfase ó caso da rede pública de centros de día de atención ás persoas maiores que, segundo diferentes entrevistados *"os centros de día eran inexistentes. Había 0 prazas (…) non hai. Ningún. 0."*[711] ou *"non había nada no ano 2005… non había ningún centro de día con carácter público funcionando no País"*[712]. Deste xeito, o modelo de construción de equipamentos públicos relacionados coa atención socio-sanitaria de proximidade ás persoas maiores neste período non é eficaz e, polo tanto, tampouco é eficiente.

- Na **VII lexislatura** dáse un incremento substancial de orzamentos autonómicos adicados ó Consorcio cos que, fundamentalmente, se financian as dúas grandes e a expansión dos equipamentos e das prazas. Estes orzamentos autonómicos compleméntanse coa captación de fondos externos do Estado procedentes do Plan Educa 3 para a construción de Escolas Infantís, ou con fondos procedentes da Lei da Dependencia con respecto á construción e xestión de equipamentos para persoas maiores. Ademais, os Concellos consorciados achegan financiamento para as obras de construción de equipamentos, ou outro tipo de recursos como por exemplo os terreos ou as subministracións.

[711] Declaracións realizadas por Andrés Vázquez, Director da Área de Benestar do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar 2006-Actualidade.
[712] Declaracións realizadas por María Xesús Lago, Secretaria Xeral de Igualdade da Xunta de Galicia 2005-2009.

Este deseño institucional, así como o liderado orzamentario da Vicepresidencia, comporta que para o ano 2010[713] foron identificadas partidas iniciais transferidas ó Consorcio nos orzamentos autonómicos de case 27 millóns de euros relacionados coa infancia e coa Rede de Escolas, en tanto que as partidas para a Rede de Centros de Día de Atención á Dependencia consorciados superan os 17 millóns de euros, polo que con estes recursos se procede á expansión e á xestión das redes ata o ano 2010.
Neste sentido, a diferenza do anterior período, na VII lexislatura a política é considerada como eficaz, en tanto que a súa eficiencia entendida como a relación entre os recursos e os efectos non pode ser valorada comparativamente debido á complexidade da monetarización dos efectos, se ben os outputs medidos en termos de prazas xestionadas si que poden ser valorados xa que por exemplo, co orzamento das Galescolas do 2010 de 27 millóns de euros xestionáronse 4.986 prazas, en tanto que cos orzamentos indicados da Rede de Centros de Día se xestionaron 2.552 prazas.

- No período **2009-2015,** a política foi inefectiva con respecto ás modificacións institucionais, pero a evolución relacionada coa prestación de servizos do Consorcio continúa no tempo, producíndose modificacións no modelo das redes relacionadas coa utilización de recursos orzamentarios, sobre todo no relativo á conxelación orzamentaria (e da expansión) e da introdución da externalización da xestión dos equipamentos como ferramenta de xestión. Neste sentido, estas modificacións son eficaces e, atendendo á percepción trasladada por diferentes actores entrevistados ó longo da investigación, producen outputs máis eficientes ca no anterior período.
  Así, a análise do orzamento por programas da Xunta de Galicia do 2015 leva á identificación de transferencias de partidas por importe superior ós 18 millóns de euros para a xestión das 7.104 prazas nas Escolas Infantís do Consorcio, en tanto que tamén se identifican partidas por máis de 18 millóns para a xestión das súas máis de 2.500 prazas. Deste xeito, confírmase que a política evoluciona cara unha maior eficiencia produtiva na utilización dos recursos orzamentarios no período.

- Finalmente, na **X lexislatura** a evolución da xestión orzamentaria segue unha liña de continuidade con respecto ó período previo, aínda que para anualidades posteriores ó 2017 agárdase que se retome o vieiro expansivo, tanto máis canto dende o 2016 a Xunta de Galicia vén anunciando que se supera a ratio recomendada pola Unión Europea de 1 de cada 3 prazas en Educación Infantil de titularidade pública, aspecto este que estaba marcado dende a VII lexislatura como un obxectivo a acadar[714].

[713] Tómanse os datos das transferencias dende a Xunta de Galicia ó Consorcio en virtude dos difeentes programas do ano 2010 ó ser o primeiro ano da VIII lexislatura que recolle o impulso da VII lexislatura.

[714] Véxase nota de prensa do 16 de xaneiro do 2016 onde se indica explicitamente que "As familias galegas dispoñen actualmente de máis de 20.500 prazas en escolas infantís sostidas con fondos públicos, de xeito que hoxe ofrecen cobertura a 1 de cada 3 cativos (cumprindo así a ratio aconsellada pola Unión Europea)". Dispoñible on line en http://www.xunta.gal/hemeroteca/-/nova/048695/xunta-publica-dog-convocatoria-para-solicitar-las-ayudas-para-mantenimiento-las . Esta nova reitérase o 7 de abril do 2017 indicando que "A Xunta ofertará o vindeiro curso escolar un total de 22.439 o que supón incrementar a ratio de cobertura ata o 38% e manter a Galicia por riba da aconsellada pola Unión Europea". Dispoñible on line en https://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/20050/xunta-seguira-impulsar-dialogo-entre-administracions-coas-entidades-para-mellorar e reiterada na TVG en http://www.crtvg.es/informativos/comeza-o-curso-nas-escolas-infantis-3272149. Ademais é preciso indicar que no discurso de investidura, o Presidente Feijóo marca a ratio do 40% e a lista de espera 0 como obxectivos para a lexislatura, "Nesta lexislatura consolidaremos a lista de espera cero nas escolas infantís e crearemos novas prazas, coa vista posta nunha ratio de cobertura do 40%" tal e como se pode comprobar na páx. 36. Dispoñible on line en

Como se pode observar, a avaliación da eficiencia comporta unha elevada complexidade xa que supón a monetarización de inputs e de outcomes, o cal nunha política como a social supera o alcance da investigación. Con todo, e dun xeito limitado, procedeuse á realización dunha análise da eficiencia produtiva relacionada coa presenza de recursos orzamentarios autonómicos e coa súa comparación cos outputs producidos en termos de prazas xestionadas.

Esta análise amosa que na VII lexislatura non se pode estudar a eficiencia produtiva do investimento ó non contar con datos comparativos sobre o desempeño deste novo modelo. Esta comparación pódese realizar nos dous períodos seguintes, amosando que unha das principais liñas do Goberno autonómico que é a eficiencia na xestión dos recursos públicos ten a súa verificación no relativo á xestión das dúas grandes redes de servizos.

Así, un dos elementos que focalizan a atención do equipo directivo da Consellería de Traballo e Benestar e da xerencia do Consorcio na VIII e IX lexislaturas, é o relativo á diminución do custo por praza. Para este aspecto introdúcense medidas de planificación, control e programación do gasto que supoñen, nun primeiro intre, a conxelación da expansión, pero que tal e como se amosou no apartado destinado á análise do rendemento institucional, nun segundo intre retómase o crecemento do número de equipamentos e prazas consorciadas, se ben dun xeito incremental que non pode ser considerado expansivo seguindo a liña da VII lexislatura.

De tódolos xeitos, a evolución do Consorcio ó longo dos períodos verifica os esforzos relacionados coa eficiencia produtiva na xestión, aspecto este que incide nunha mellor valoración do rendemento do ente e, polo tanto, da arquitectura institucional creada na VII lexislatura, aínda que atendendo a Subirats e outros (2008), o criterio da eficiencia produtiva non pode constituír unha finalidade en si mesma para unha política pública.

6.4.9.4 A pertinencia.

O último dos grandes criterios para realizar o achegamento á avaliación da política pública é o da pertinencia, entendido como o "*nexo que existe – o debería existir – entre, por un lado, los objetivos que se definen en el PPA y, por otro, la naturaleza y gravedad del problema público a resolver"* (Subirats e outros, 2008:224). Neste sentido, a pertinencia vencella os dous primeiros produtos intermedios do modelo a través do estudo da coherencia entre o Produto 1 – Definición do Problema Público como parte central da Etapa 1 – Inclusión na Axenda, e o Produto 2 – Programa de Actuación Político – Administrativo como integrante básico da Etapa 2 – Decisión e Programación.

Como se puido observar, a definición destes dous produtos intermedios supuxo o resultado da interacción entre os diferentes actores da *policy network* que, nos diferentes períodos, contaban con diferentes capacidades de mobilización de recursos e, polo tanto, diferentes potencialidades á hora de influír de xeito determinante nos mesmos. Así, xa foi adiantado que a coherencia entre a definición do problema e o PPA é unha das características

http://www.parlamento.gal/sitios/web/investidura/docs/081116%20Intervenci%C3%B3n%20ANF%20Debate%20Investidura.pdf Consultadas xullo – setembro do 2017.

básicas dos períodos, se ben apuntáronse arestas nesta coherencia global que deben ser estudadas en función da información facilitada polas diferentes fontes de información.

- No período comprendido entre o **1997 e o 2005** os dous actores principais na política pública eran a Consellería de Familia e o Partido Popular autonómico. Estes dous actores plasman a súa definición do problema na Lei de Apoio á Familia 3/1997 centrándose na escaseza da oferta dos servizos. A esta definición do problema séguelle unha hipótese de intervención recollida no PPA centrada no rol da Xunta de Galicia de apoio ós Entes Locais como competentes na xestión dos equipamentos a través da convocatoria anual de liñas de apoio para o mantemento dos devanditos servizos.
  Esta relación establecida entre a definición do problema e o PPA sostense nunha interpretación da distribución competencial entre a Xunta de Galicia e os Entes Locais determinada polo *path dependence* que marcan a utilización das convocatorias de subvencións dende os inicios da autonomía a principios dos anos 80. Así, ó se constituíren as convocatorias de subvencións como a solución xeralmente utilizada pola Xunta de Galicia para apoiar ós Entes Locais, esta constitúese como o elemento central no deseño da relación multinivel e, polo tanto, como as regras institucionais da política no período xerando unha *lóxica do apropiado* á que se adaptaron os actores institucionais a través da creación de *rutinas* entre as que se atopan as percepcións de *clientelismo* mencionadas por diferentes fontes na investigación.
  Como se puido observar, o *path dependence* condiciona o deseño do PPA e limita a capacidade de actuación multinivel para facer fronte ó centro do problema público que é a infradotación da oferta. Isto non supón que non exista coherencia entre os dous produtos, senón que supón que as ferramentas das que a política se dota no PPA non esgotan o abano de alternativas posibles, o que leva ó *déficit de implementación pre-programado* e á consideración de que a pertinencia do modelo é limitada ó vir todo o deseño da política marcado pola óptica autonómica onde o peso dunha determinada conformación das funcións da burocracia da Consellería, así como a adaptación dos actores ás *rutinas* e á *lóxica do apropiado* tirando rendemento dos mesmos, marca o *path dependence* indicado.

- A **VII lexislatura** constitúese como unha *policy window* que dá paso a unha nova definición do problema público e do PPA dende unha perspectiva non incremental que afecta tanto á parte institucional como substantiva da política pública.
  Neste sentido, a definición do problema público vencella a limitación económica municipal, a infradotación e a fragmentación da oferta como eixos centrais da percepción do problema, de tal xeito que se formula unha nova definición centrada na inexistencia dun modelo galego de benestar. Esta definición leva aparellada unha hipótese de intervención baseada no necesario establecemento nunha nova relación entre a Xunta de Galicia e os Concellos que dea pé á expansión planificada, equilibrada territorialmente e homoxénea dos servizos a raíz da asunción por parte do Goberno do liderado (sobre todo orzamentario) da política.
  Así, o elemento fundamental do PPA é tanto a creación do Consorcio como ente que artelle este novo modelo de política pública, como o seu recoñecemento na nova lei de servizos sociais 13/2008.
  A VII lexislatura supera o modelo previo e mediante o *path departure* crea un novo modelo institucional e substantivo no que o Consorcio é o elemento central. Este novo modelo amplía o abano da interpretación restritiva da distribución competencial propia do

período previo a través da utilización da ferramenta consorcial recoñecida pola lei de administración local de Galicia como método para a colaboración das administracións, polo que se pode concluír que a política da VII lexislatura presenta unha relación entre a definición do problema e o PPA cualificada como pertinente.

- O período comprendido entre os anos **2009 e 2015 (VIII e case toda a IX lexislatura)** iníciase cunha nova composición do Parlamento, a raíz dos resultados das eleccións do 2009, marcado pola maioría absoluta do Partido Popular autonómico. Este feito comporta unha renovación do mapa e da capacidade de mobilización de recursos dos actores que conforman a *policy network* das políticas sociais e abre a posibilidade dunha nova revisión das mesmas dende un novo enfoque que vén determinado polo *rol* de *opositor* que o Partido Popular autonómico mantén no anterior período.
  Neste sentido, a nova definición do problema pasa de centrarse na oferta e na necesidade de crear unha ferramenta estable de colaboración inter-institucional, a se centrar en conceptos como o elevado gasto público, a inseguridade xurídica, a xestión ineficiente ou a imposición lingüística no proxecto pedagóxico das Escolas Infantís. Estes elementos comportan que a hipótese de intervención e o PPA recollan a disolución do Consorcio e a súa substitución pola Axencia Galega de Servizos Sociais no institucional, así como a fonda modificación substantiva da política a través da variación dos regulamentos de funcionamento das redes de servizos (con especial atención á das Galescolas e a eliminación do elemento lingüístico) ou da limitación da vocación expansiva da política mediante a introdución nos Estatutos da Axencia dunha visión *eficientista* na lóxica do binomio *austeridade – racionalización* que marca a axenda do novo Goberno.
  A *viraxe* da política non é posible abstraela do contexto de recesión económica presente no período, de tal xeito que a variación da vocación expansiva cara a énfase na redución do investimento público e control da utilización dos recursos é un elemento transversal ás políticas públicas.
  Como se pode observar, existe unha fonda relación entre a definición do problema e o PPA o que podería comportar a determinación previa da pertinencia do modelo da política pública no período.
  Con todo, é preciso incidir en que na análise realizada da Etapa 1 – Inclusión na Axenda obsérvase o *mergullo* da infradotación da oferta de equipamentos en contraposición ós períodos previos nos que a oferta *emerxe* como unha parte central do problema. Neste sentido, non unicamente é preciso vencellar a contención da expansión coa recesión económica, senón que se debe vencellar coa óptica *eficientista* xa referida que o Partido Popular autonómico plasma no programa electoral presentado no 2009. Así, o actor amosa a súa capacidade para a variación da axenda da política e, polo tanto, ratifica a súa centralidade no sistema galego de partidos xa que, se ben a expansión da oferta producida no período previo non remata cos problemas de oferta (o que levaría á determinación do modelo de política como non pertinente en relación á devandita oferta), a capacidade do actor modifica a percepción pública da situación poñendo no centro da axenda a eficiencia e, polo tanto, motivando que o modelo de política sexa cualificado finalmente como pertinente atendendo ós criterios da análise.

- Con respecto ó período comprendido entre o ano **2015 e a X lexislatura**, a principal modificación foi a relacionada coa parte institucional da política pública.

Esta decisión comporta o decaemento da disolución do Consorcio e fundaméntase sobre unha definición do problema de carácter institucional centrada en resolver o bloqueo da política e *pacificala* a través dunha hipótese de intervención centrada na racionalización, clarificación e homoxeneización das achegas municipais fixadas nos convenios e na consideración do Consorcio como un ente válido para a xestión da política.
Esta hipótese de intervención vese reflectida no PPA do período, elevando a rango legal (Lei 2/2017) o Acordo para a clarificación asinado entre a Consellería e a FEGAMP, o que comporta a valoración de pertinente da relación existente entre a definición do problema e o PPA no que atinxe á parte institucional da política pública. No relativo á parte substantiva, ó se manteren as liñas do anterior período, a consideración sobre a pertinencia mantense, se ben é preciso ter en conta que diferentes entrevistados ó longo da investigación sosteñen que o Consorcio evolucionará ó longo dos anos 2017 e seguintes cara unha óptica expansiva substancialmente diferente da evolución crecente incremental presente no período anterior, o que significaría poñer de novo a oferta no centro da definición do problema.

A análise da pertinencia relaciona a definición do problema co PPA como produto intermedio que fixa as bases xurídicas da intervención nunha política pública, sendo ámbolos dous produtos espazos nos que os actores políticos e institucionais interaccionan e que determinan en grande medida o enfoque xeral e os contidos da política pública tanto na dimensión substantiva como na institucional.

Neste sentido, a valoración da pertinencia da política social nos períodos estudados é heteroxénea xa que se ben se pode observar unha liña de coherencia entre a definición do problema realizada polos actores máis salientables en cada un dos períodos e o correspondente PPA, tamén se debe salientar que existen períodos nos que esta coherencia se ve matizada.

Este é o caso do primeiro período onde o establecemento da insuficiencia da oferta como centro do problema non vén seguido dun PPA que esgote as posibilidades da lexislación para a xestión das políticas multinivel, de tal xeito que este deseño institucional provoca a ineficacia da política e, polo tanto, a consideración da pertinencia do modelo como limitada, sobre todo tendo en conta tanto o seu rendemento como a percepción dos actores que integran a *policy network* que dan como *superado* o modelo de relacións institucionais centrado nas convocatorias de subvencións.

Esta limitación da pertinencia supérase na VII lexislatura que dá paso á conformación dunhas novas regras institucionais que, dende a perspectiva multinivel, artellan unha definición expansiva da política no PPA directamente vencellada coa definición do problema cuxo perímetro se amplía e que non unicamente se refire á oferta, senón que introduce elementos como a calidade, a homoxeneidade do modelo, o equilibrio territorial ou a innovación nas metodoloxías de intervención cos usuarios. Esta revisión afecta ás dúas grandes redes de servizos obxecto do estudo, pero sobre todo incide na creación da Rede pública de Centros de Día dotándoa de equipamentos que ata o intre non existían.

Esta modificación producida nun contexto económico expansivo, vese freada no período posterior nun movemento de *reacción* á mesma. Esta reacción baséase nunha nova definición do problema centrada na eficiencia do uso dos recursos públicos que comporta que a oferta

pase a un lugar secundario na política pública e que se vexa *mergullada* na axenda con respecto á emerxencia de todo o relacionado coa *austeridade* e coa *racionalización* como *letimotiv* da acción gobernamental nun período marcado pola recesión.

A evolución na definición do problema é salientable xa que dende a Lei 3/1997 a resolución dos problemas relacionados coa insuficiencia da oferta de equipamentos é un elemento central na política, independentemente do modelo institucional e da intensidade da utilización de recursos orzamentarios. Neste sentido o troco observado na definición do problema e na conformación da axenda por parte do Partido Popular autonómico como actor central tanto na *policy network* como no sistema galego de partidos é básica para estudar a coherencia coa súa acción de goberno e, polo tanto, co PPA. Así, o vencello entre a definición do problema e o PPA pódese considerar pertinente a pesar da constatación empírica da continuidade dos problemas de oferta e da percepción sostida por boa parte dos actores da política. Con todo, a substitución da oferta pola xestión como eixo central da definición do problema supón o freo á evolución expansiva, pero tamén o mantemento dunha certa evolución incremental.

Tal e como se pode comprobar, se ben o núcleo da definición do problema na VIII e IX lexislaturas se traslada dende a oferta á xestión, e no PPA se identifica ó Consorcio como ente en liquidación a substituír pola Axencia Galega de Servizos Sociais, esta definición troca no último período onde o problema pasa a ser o bloqueo e o PPA pasa a se centrar na *pacificación* e na *estabilidade* da fórmula consorcial. Esta nova *viraxe* supón a verificación da centralidade do Partido Popular autonómico nos dous ámbitos comentados con anterioridade (a *policy network* das políticas sociais e o sistema galego de partidos), xa que se observa non unicamente unha redefinición do problema e a súa correspondente emerxencia na axenda, senón que se está perante unha rectificación *de facto* da dimensión institucional da política que o propio actor liderou no anterior período e que se constata como inefectiva.

Deste xeito, aínda que o vencello entre a nova definición do problema e o PPA se considera como pertinente, a análise realizada sostén que a redefinición do problema deseñada na VIII e IX lexislaturas se efectúa dende unha perspectiva autonómica, limitando a achega do elemento multinivel e, polo tanto, non anticipando a reacción dos actores institucionais locais a un PPA que bate cos seus intereses e posicionamentos.

6.4.9.5 A Etapa 4 – Avaliación. Consideracións finais.

A avaliación é a última Etapa do modelo de análise utilizado para a investigación, supoñendo así mesmo unha parte fundamental do mesmo non só polo que se refire ó propio estudo das etapas previas, senón porque as súas conclusións deberían comportar a redefinición do problema público achegando así *feed-back* ós actores para a mellora das medidas, e a circularidade característica do ciclo da política pública.

Con todo, a pesar das vantaxes que a avaliación presenta para a mellora da toma de decisións, tanto a súa utilización como a súa difusión son limitadas, de tal xeito que para o estudo de caso aquí desenvolvido non foi posible identificar a realización de ningunha

avaliación con respecto ó rendemento da política pública en ningún dos seus períodos. Neste sentido, esta é unha diferenza salientable con respecto a, por exemplo, os plans de acción dos que existen numerosos documentos oficiais, limitándose o enfoque da avaliación á recollida de datos (sobre todo relacionados cos equipamentos e prazas) nas diferentes memorias de actividade e, polo tanto, á actitude descritiva obviando tanto a ambición de rigor, a actitude clínica, a actitude normativa ou a actitude experimentalista indicadas por Meny e Thoenig (1992).

Esta carencia de utilización da ferramenta da avaliación non comporta que non exista unha óptica circular do proceso da política pública, senón que esta circularidade non se basea na aplicación de ferramentas avaliativas ó ciclo da política. Deste xeito, tal e como foi verificado, os diferentes produtos intermedios evolucionan atendendo ós diferentes períodos, pero a súa evolución débese á interacción dos actores que, ó variaren as súas capacidades para a mobilización de recursos, utilizan estas capacidades para incidiren no ciclo da política sen ter porqué basearen as súas actuacións noutro tipo de análises.

Ademais de incidir na escasa utilización da avaliación na política obxecto da investigación, é preciso indicar que a complexidade das políticas sociais, tanto máis canto se están a estudar dende unha óptica multinivel, e as súas múltiples relacións con outras políticas públicas comporta que exista unha elevada dificultade á hora de observar e cuantificar os seus efectos (outcomes). Neste sentido, a dotación de equipamentos de benestar ademais de se relacionar directamente coa atención ós usuarios, ten efectos en políticas como a dinamización socioeconómica (sobre todo en ámbitos rurais), a conciliación da vida familiar e laboral, ou a igualdade de oportunidades entre mulleres e home a raíz da mellora da empregabilidade feminina, o que á súa vez redundaría na dinamización socioeconómica territorial a través da xeración de rendas tanto familiares como empresariais.

Estes efectos nas políticas mencionadas vense incrementados en función da ampliación do perímetro do problema e, polo tanto, do deseño dos restantes produtos intermedios da política pública atendendo á devandita ampliación. Este é o proceso que acontece, por exemplo, no caso da utilización das Escolas Infantís como ferramenta para dar cumprimento ó Plan de Normalización Lingüística do 2004.

Para a análise da avaliación, e tendo en conta as limitacións expostas tanto no referente á disposición de documentación oficial como no relativo ó alcance da propia investigación, foron aplicados os criterios de (I) efectividade, (II) eficacia, (III) eficiencia produtiva, e (IV) pertinencia ós diferentes modelos de política social estudados nos períodos contemplados. O resumo da aplicación destes criterios achégase na seguinte táboa:

Táboa 68: Aplicación dos criterios de avaliación ás políticas sociais nos períodos analizados.

Criterio	Período			
	1997 – 2005	VII Lexislatura	VIII – 2015	2015 – X lexislatura
Efectividade	Efectiva	Efectiva	Parcialmente Efectiva	Efectiva

Criterio	Período			
	1997 - 2005	VII Lexislatura	VIII - 2015	2015 - X lexislatura
Eficacia	Ineficaz	Eficaz	Parcialmente Eficaz	Eficaz
Eficiencia produtiva	Ineficiente	-	Eficiente	Eficiente
Pertinencia	Parcialmente Pertinente	Pertinente	Pertinente	Pertinente

Fonte: Elaboración propia

Como se pode observar, a política pública presenta nos seus diferentes períodos unha considerable efectividade xa que en termos xerais modifica o comportamento dos grupos obxectivo na liña formulada. Esta xeneralidade ten a excepción do período 2009-2015 onde a Consellería de Traballo e Benestar e o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar non acadan a variación do comportamento dos Concellos, dando este feito paso ó bloqueo institucional da política.

Con respecto á eficacia, é posible ver como a variación do modelo institucional da política (paso dunha relación inter-institucional baseada nas convocatorias de axudas anuais a outra de carácter estable baseada na fórmula consorcial) marca o incremento xeral da eficacia. Con todo, nas VIII e IX lexislaturas esta eficacia vese matizada xa que, na liña do comentado, a tentativa de liquidación do Consorcio non se fai realidade.

O estudo da eficiencia produtiva achega un panorama heteroxéneo. Así, ó non ser eficaz a política no período 1997-2005, a súa eficiencia vese desbotada. No relativo ó modelo da VII lexislatura, débese indicar que ó non existiren datos comparativos á relación entre os recursos investidos e as prazas xestionadas, este período opera a xeito de recompilación de datos inicial sobre o modelo e, polo tanto, é a referencia coa cal realizar a comparación dos datos procedentes dos períodos posteriores. Neste caso, seguindo a liña gobernamental da *austeridade e racionalización*, é posible observar unha redución das partidas orzamentarias autonómicas adicadas á xestión das redes de servizos para unha evolución incrementalmente crecente dos mesmos, de tal xeito que se poden considerar como períodos eficientes.

Finalmente a pertinencia marca a relación entre a definición do problema e o PPA e é posible considerar unha elevada pertinencia xeral, se ben esta vese matizada no período inicial xa que o PPA non esgota o abano de alternativas institucionais para dar resposta ó problema da infratodación da oferta. Este modelo ademais de non incidir substancialmente no problema, xeraba disfuncións nas administracións locais relacionadas co propio ciclo das subvencións e provocaba a xeración dunha *lóxica do apropiado* e dunhas *rutinas* que foron catalogadas por diferentes entrevistados como *clientelares* ou propias dun sistema de *feble institucionalidade.*

Con todo, e na liña comentada con anterioridade, a ausencia dunha avaliación (aínda que sexa parcial) realizada dun xeito previo ó troco de modelo da política (nos anos iniciais da VII lexislatura ou nos anos iniciais da VIII lexislatura) comporta que non sexa o resultado desta ferramenta a que incida de xeito fundamental na redefinición do problema e na revisión dos

restantes produtos intermedios, senón que son os actores os que constrúen a súa axenda en función de múltiples compoñentes entre os que non se atopa a avaliación.

Neste sentido, e tendo en conta as limitacións indicadas, a investigación verifica que a realización dunha avaliación da política non é un elemento central para a determinación (ou non) da necesidade da modificación total ou parcial da mesma, así como da dirección a seguir pola devandita modificación. Así, de se produciren estas variacións, veñen derivadas da evolución das capacidades de mobilización de recursos dos actores e do seu *rol* no seo da política, sempre en función dos *obxectivos e valores* que conforman o seu posicionamento.

Este feito pode ser considerado tanto en termos da política pública de xeito completo, como nos seus diferentes compoñentes. Así, por exemplo, a introdución da énfase pola aprendizaxe do idioma galego no treito 0-3 defínese no Plan de Normalización Lingüística do ano 2004 aprobado polo Parlamento. Esta medida recóllese no Decreto 329/2005 polo que se regulan os centros de menores e os centros de atención á infancia que inclúe como obrigatorio para as Escolas Infantís a definición dun proxecto educativo que teña en conta o tratamento lingüístico e o desenvolvemento das capacidades nos dous idiomas oficiais.

Con posterioridade, xa na VII lexislatura, inclúese a utilización do idioma galego na Rede de Galescolas como elemento conformador do proxecto pedagóxico e iníciase un vieiro de desenvolvemento da Rede coherente co Plan de Normalización co obxectivo de limitar a perda de falantes e fomentar o coñecemento do idioma nas idades máis temperás. Esta liña de actuación, que tomada de xeito individual é pertinente na VII lexislatura, non é avaliada nos primeiros meses da VIII lexislatura con carácter previo á súa modificación xa que a redefinición do problema público da lingua é elaborada polo Partido Popular autonómico que, como actor central desta area política e do sistema galego de partidos, provoca o movemento xeral da política pública correspondente pasando do paradigma da normalización ó paradigma do bilingüismo cordial (Losada, 2012) e, polo tanto, incide na liña da cal o propio actor é promotor mediante o deseño e realización dos trocos xa mencionados con respecto ó programa das Galescolas sen a elaboración dunha avaliación previa indo a un "*remate parcial"* dunha das principais claves substantivas do devandito programa (De León, 1978, citado por Meny e Thoenig, 1992, 215-216).

Neste aspecto é preciso facer unha referencia á análise do remate da política que vencella a area política da normalización lingüística coas Escolas Infantís que, aínda tendo en conta que non foi obxecto de avaliación nos inicios da VIII lexislatura, foi obxecto dunha modificación substantiva que é identificada por Román e Rodríguez (2013) como finalización da mesma.

Así, atendendo a Meny e Thoenig (1992:216), que indican que as políticas públicas non rematan coa extinción do problema e que "*las rupturas pertenecen a la esencia de la política, que es el enfrentamiento entre valores y intereses. Porque solo el sistema político indica al analista lo que es y lo que no es significativo como alteración de la acción pública"*, pódese afirmar que o programa das Galescolas é obxecto de remate exitoso nos primeiros meses da VIII lexislatura tal e como afirman Román e Rodríguez (2013) debido (I) ó seu carácter de terminación *funcional*; (II) á escasa duración do programa que se atopaba en etapa de consolidación e expansión territorial; e (III) que se dá nun contexto político con maioría absoluta do Partido Popular autonómico (principal opositor ó programa) no que o actor conta

cunha importante capacidade de mobilización de recursos que xa foi verificada ó longo da investigación que determina os *frames* da axenda[715].

Con todo, na liña de Meny e Thoenig (1992) e de Subirats e outros (2008), débese afirmar que o problema da normalización lingüística é un elemento presente na axenda sistémica galega e é verificado como un problema por tódolos actores do sistema político galego independentemente do seu enfoque e da súa intensidade. De feito, o Plan de Normalización do 2004 ou a Lei de Normalización 3/1983 non son revisados formalmente ó longo do período analizado, senón que se procede á aprobación de diferentes normativas como poden ser o decreto 79/2010 do plurilingüísimo ou o 330/2009 sobre o currículo da educación infantil que trocan o enfoque na liña da tese sostida por Losada (2012).

Deste xeito, tendo en conta o éxito do remate do programa das Galescolas no 2009, e asumindo que este remate non comporta a desaparición do problema público da normalización nin da concepción da Escola Infantil como un dos ámbitos prioritarios para a actuación normalizadora, o modelo utilizado para a análise de políticas públicas indica que a *emerxencia* ou *mergullo* na axenda institucional da normalización (Etapa 1) dependerá da capacidade de mobilización de recursos dos actores da política. Este feito comporta que, perante a salientable prioridade que numerosos actores políticos e sociais lle seguen a outorgar ó problema lingüístico[716] na súa propia axenda e a concepción de que "*o conflito lingüístico segue vivo"* (Martínez Ocampo, 2016)[717], este emerxerá e afectará ás Escolas Infantís como un dos seus ámbitos de actuación na medida en que estes actores incrementen a súa capacidade de mobilización de recursos e sexan quen de modificar substancialmente a axenda institucional actual xa que o problema non está extinguido senón que se está enfocando dende os *frames* establecidos polo Partido Popular autonómico como actor central.

[715] Este investigación considera de valor o texto citado de Román e Rodríguez (2013) no relativo á análise do proceso de remate do programa das Galescolas. Con todo, é preciso lembrar que a creación da Rede enmárcase dentro dunha definición do problema público que supera a focalización no aspecto lingüístico observada en Román e Rodríguez (2013), debendo facer fincapé en que o cruzamento entre as políticas relacionadas co ensino infantil e a normalización lingüística son un aspecto contemplado no Plan de Normalización do ano 2004 aprobado por unanimidade no Parlamento. Así, afirmacións como que *"Desde el punto de vista empírico, partimos de la constatación de que el programa de las "Galescolas", esto es, la política lingüística del gobierno regional en las escuelas de educación infantil, fue una apuesta de marcado carácter ideológico de una de las formaciones políticas que componían el gobierno bipartito de Galicia"* ou que *"las "Galescolas", como centros educativos dependientes del CGSIB, cayeron de pleno en la vuelta de tuerca identitaria que la Vicepresidencia pretendió darle a las políticas sociales regionales. El gallego, lengua propia de la Comunidad Autónoma, se convirtió entonces en la herramienta a través de la cual apuntalar el edificio nacional…*" (Román e Rodríguez, 2013) deberían ser contempladas no marco da consideración da política lingüística como elemento central das políticas autonómicas presente na axenda sistémica e na axenda institucional galega, como así o demostra o exemplo do devandito Plan do 2004.
Neste sentido, sería preciso estudar a posibilidade de englobar á política lingüística da VI lexislatura dentro do concepto xa utilizado de déficit de implementación pre-programado (Subirats e outros , 2008), eliminándose este déficit na VII lexislatura a través do vencello entre a Rede e a política lingüística e facendo efectivas as medidas deseñadas no 2004 polo Goberno de Manuel Fraga e do Partido Popular. De tódolos xeitos, esta análise supera o obxectivo da actual investigación.

[716] Véxanse, por exemplo, diferentes actividades, cursos ou simposiums organizados por actores institucionais, políticos ou sociais relacionados coa normalización lingüística, ou declaracións realizadas no 2014 por parte de Nel Vidal, técnico en normalización lingüística do Concello de Carballo e Presidente da Coordinadora de Traballadores da Normalización Lingüística como a seguinte "*Que o galego non chegue sequera ó 5% dos nenos e nenas nas principais cidades do País é tremendo"*. Dispoñible on line en http://www.turismocarballo.com/info.php?idioma=gl&id=353&sec=59 Consultado xullo – setembro do 2017.

[717] Martínez Ocampo, M. (2016). O PP creou un "problema público" ao usar a lingua como "elemento de confrontación". g*aliciaconfidencial.com.* Véxase on line en http://www.galiciaconfidencial.com/noticia/37627-pp-creou-problema-publico-usar-lingua-elemento-confrontacion Consultado xullo – setembro do 2017.

Con todo, o programa das Galescolas insírese dentro dunha concepción máis ampla das políticas sociais multinivel na VII lexislatura que, como se puido observar, foi obxecto dunha importante modificación a partir do ano 2009. Dentro da modificación figuraba a propia desaparición do Consorcio como elemento central do artellamento multinivel da política e a súa substitución pola Axencia, é dicir, estaríase perante dun remate completo da política e dun remate organizacional en palabras de Gelambí Torrel (2006:204-209). Neste sentido, a interacción dos actores ó longo do período analizado leva á consideración de que a política non é obxecto dun remate completo, senón dun remate parcial a partir do 2009 onde se combinan "*cambios cuantitativos con cambios cualitativos"*, en tanto que o Consorcio como organización non remata senón que se adapta, producíndose cambios substanciais en "*aquello que estaba haciendo o en su propia estructura"*.

6.5 A APLICACIÓN DO MODELO DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS Ó ESTUDO DE CASO. CONSIDERACIÓNS METODOLÓXICAS FINAIS.

O modelo de análise aplicado ó estudo de caso da política social dende a óptica multinivel en Galicia comporta o seguimento das diferentes Etapas e Produtos Intermedios que compoñen o devandito modelo, así como o estudo das súas causas e condicionantes e o seu impacto no rendemento final da política..

Este modelo supón a aceptación de que unha política pública é complexa e dinámica. Estas dúas características responden á realidade estudada, levando o estudo das políticas a un nivel de profundidade maior do que inicialmente se pode observar mediante a análise epidérmica do ciclo da política que pode levar a unha comprensión evolutiva lineal, simplificadora e que non se corresponde co proceso político empírico. Así, a complexidade e as numerosas influencias cruzadas e multidireccionais nos actores que inciden na política provocan que o adxectivo *tangled* utilizado por Dunn (1994) para se referir ás políticas públicas sexa óptimo para definir á *organized anarchy.*

Con todo, esta anarquía organizada propia da políticas públicas permite que a esfera pública asuma a xestión do conflito social a través da acción institucional, tanto máis canto se estuda unha parte das políticas sociais que se atopan precisamente dirixidas á resolución das necesidades colectivas atendendo a unha determinada estruturación dos intereses na sociedade, segundo indican Subirats e Gomà (2000).

Neste sentido, o modelo contén a pluralidade dos actores como un dos seus elementos básicos, de tal xeito que é a súa interacción a que conforma a axenda dos poderes públicos e o vieiro a seguir para que a acción pública interveña no devandito conflito social nunha liña determinada. De tódolos xeitos, a pluralidade non se entende dende unha óptica racionalista na que os diferentes actores inciden nas políticas públicas a xeito de *fiestra* para que o Estado actúe dun determinado xeito en defensa (ou non) dos intereses dos propios actores que operan en base a unha lóxica racional e competitiva.

Pola contra, a pluralidade considérase como limitada xa que os actores contan con diferenzas substanciais relacionadas coa súa capacidade de mobilización de recursos para incidir na política. Ademais, a óptica neo-institucional presente no modelo comporta que os actores tampouco definen os seus intereses de xeito puramente racional, senón que ó ser a súa racionalidade limitada, estes intereses constrúense atendendo ós seus valores e cultura, o cal contribúe á xeración de rutinas e define unha lóxica do apropiado para a institución na que se integran e, polo tanto, para a súa interacción cos restantes actores da *policy network.* Así, tanto os valores e a cultura do actor crean as rutinas e a lóxica do apropiado para a súa actuación na institución de referencia, como estas rutinas e lóxica do apropiado da institución crean valores e cultura no actor de xeito dinámico (March e Olsen, 1997).

Como se pode observar, o modelo de análise de políticas públicas utilizado é integral, o que redunda no incremento da súa complexidade, se ben asume como elementos determinantes a (I) actores, (II) recursos mobilizados polos actores, e (III) regras institucionais, e como variables dependentes do xogo entre estes elementos ás diferentes Etapas e Produtos Intermedios que constitúen a propia política pública. Esta integralidade e complexidade, así como a definición da política pública como unha variable dependente, salienta o enfoque politolóxico sostido por Gomà e Subirats (1998) polo cal a política pública como intervención para incidir colectivamente nun conflito social responde á estrutura de poder e á acción/reacción dos actores perante a distribución de custos e beneficios xerados pola propia intervención. Así, o modelo de análise non só achega información analítica, descritiva e explicativa sobre a intervención pública, senón que estuda a distribución do poder na sociedade e, como consecuencia desta distribución, a construción por parte dos actores dunha determinada definición do conflito social así como a modalidade de intervención máis acaída ós seus posicionamentos entendidos estes dende unha óptica post-racional e construtivista.

Neste sentido, a utilidade da aplicación do modelo ó caso transcende a perspectiva *descritiva* para se situar na perspectiva *analítica* e, polo tanto, (I) comprender entendido como "*interpretar vínculos entre actividades sociales"*; (II) explicar entendido como "*demostrar relaciones causales entre hechos sociales"*; e (III) anticipar entendido como "*formular hipótesis del tipo <si, entonces> entre variables"*. Con todo, a aplicación do modelo tamén pode levar á perspectiva *prescritiva* para *"formular recomendaciones prácticas para la gestión de las políticas públicas"* (Subirats e outros, 2008:240) se ben este último aspecto será obxecto de comentario nas partes finais da investigación.

A continuación amosaranse as principais características metodolóxicas obtidas como resultado da aplicación do modelo ó estudo de caso de cara a avanzar na investigación e proceder, con posterioridade, á resposta das preguntas de investigación formuladas e ó estudo da verificación da hipótese.

6.5.1 A complexidade.

Tal e como se comentou ó longo da investigación, a aplicación do modelo de análise de políticas públicas de Subirats e outros (2008) ó estudo de caso leva á identificación da característica da complexidade como un dos elementos básicos non so do modelo, senón da propia política estudada.

Así, se ben o modelo determina como elementos clave da política ós (I) actores, (II) ós recursos, e (III) ás regras institucionais; e observa a súa evolución como variables dependentes na constitución das etapas e produtos intermedios da política pública como variables independentes, este esquema faise máis complexo no caso investigado ó incorporarse o elemento multinivel e a influencia cruzada doutras políticas públicas como factores determinantes na evolución e nos feitos máis salientables da política.

6.5.1.1 O elemento multinivel.

O *campo de xogo* da política social non se pode entender a nivel estatal, autonómico ou a nivel local dun xeito separado e non comunicado, senón que a distribución competencial das políticas sociais introduce a realidade multinivel e, polo tanto, a interdependencia entre os actores institucionais á hora de determinar as decisións sobre os servizos.

Esta interdependencia vese incrementada tanto máis canto a administración local non so é competente á hora da prestación e xestión dos servizos relacionados coa igualdade e co benestar senón que, tal e como se puido observar, estes servizos constitúen unha parte substancial da "*plasmación espeficicamente local del Estado de Bienestar post-keynesaiano de fin de siglo"* (Brugé e Gomà, 1998:44). É dicir, os Gobernos Locais crean estes servizos como respostas a demandas locais non atendidas dende unha concepción supra-local do Estado do Benestar centrada na provisión de educación, sanidade e prestacións sociais que deixan baleiros á hora de incidir en necesidades relacionadas coa conciliación da vida familiar e laboral, co benestar das persoas maiores ou co coidado da primeira infancia, que son básicas para o modelo socio-económico actual que leva á desfamiliarización destes servizos.

Este proceso de asunción de servizos por parte dos Gobernos Locais (cando non directamente de creación dos mesmos en función dos baleiros xa mencionados) é paralelo no tempo á expansión e estabilidade dos grandes servizos do Estado do Benestar que, en virtude da distribución competencial marcada pola Constitución Española de 1978 e do Estatuto de Autonomía do 1981, atribúen á Xunta de Galicia a competencia en educación e sanidade e ó Estado en materia de prestacións sociais (principalmente pensións contributivas e non contributivas).

Neste contexto de creación das grandes políticas autonómicas, a expansión dos servizos de proximidade de atención á primeira infancia e ás persoas maiores quedan á expensas da capacidade dos Gobernos Locais que, atendendo ás súas propias axendas e a unha capacidade financeira cualificada como *raquítica* pola FEGAMP, crean un marco fragmentado dende a

óptica central (tanto estatal como autonómica). É dicir, o elemento multinivel e a interdependencia entre os actores institucionais determina a política e a resposta pública ás necesidades sociais.

Con todo, o feito multinivel non se esgota co estudo da interacción entre os actores institucionais, senón que se expande á interacción entre os actores políticos. Deste xeito, obsérvase unha interesante bidireccionalidade tanto *top-down* como *bottom-up* na relación entre as axendas locais e autonómicas dos actores políticos.

Así, é posible observar a existencia de actores políticos autonómicos en cuxa conformación da axenda inflúen de xeito determinante os actores políticos locais. Este é o caso do PSdG-PSOE autonómico e a súa relación cos diferentes PSdG-PSOE locais, sobre todo das grandes cidades, que se verifica como un exemplo desta influencia provocando as dificultades do PSdG-PSOE como actor autonómico á hora de construír un discurso para Galicia analizadas por Jiménez Sánchez (2003). En tanto que tamén se verifica a existencia de actores políticos locais en cuxa conformación da axenda inflúe de xeito determinante o actor político autonómico de referencia, sendo este o caso da relación entre os BNG locais e o BNG autonómico, que é o exemplo máis salientable na liña da tese da nacionalización. Con todo, tamén se verifica a existencia de matices nesta relación asimétrica entre axendas, sendo o Partido Popular autonómico e local un exemplo de complementariedade (non exenta de conflito interno) das axendas locais e autonómica onde se poden observar espazos de autonomía que levan a pensar na vixencia do novo localismo (Brugué e Gomà, 1998).

Esta *heteroxeneidade* como resultado do estudo das relacións entre os actores políticos autonómicos e os seus homónimos locais supón que non se verifique a suposta transmisión directa de indicacións top-down que determinaría a nacionalización das axendas locais e, polo tanto, a asimetría do autonómico sobre o local. Así, o estudo de caso presenta exemplos de diferentes comportamentos, o cal opera como factor que incrementa a complexidade inherente ó feito multinivel e ó modelo.

Ademais, dentro deste esquema multinivel non se pode obviar a influencia que os actores políticos (tanto locais como autonómicos) teñen sobre os actores institucionais, se ben esta influencia é preciso matizala atendendo a que para a conformación do posicionamento dos actores institucionais un elemento a ter en conta é o papel das burocracias.

Neste sentido, para o caso dos actores institucionais locais, é salientable a existencia de *diverxencias* dentro da propia burocracia local entre os grupos identificados como *street level*, e os departamentos de asesoría xurídica tales como as secretarías ou intervencións municipais. Así, na conformación do posicionamento de cada actor institucional local inciden os actores políticos locais e as burocracias locais, situándose dentro destas os equipos técnicos e os equipos xurídicos con cadansúa axenda.

Con respecto ós actores institucionais autonómicos tamén se pode identificar a influencia dos actores políticos autonómicos e da burocracia coa distribución interna mencionada. Estes factores teñen peso á hora de estudar o posicionamento de cada actor institucional autonómico, observando diferenzas entre aqueles con maior preponderancia das burocracias xurídicas (a Xunta de Galicia a través das súas diferentes consellerías competentes na materia) e que operan a xeito de *principal* na política pública, con aqueles actores (o Consorcio Galego

de Servizos de Igualdade e Benestar) con maior preponderancia dos *street level* que opera a xeito de *axente* encargado da prestación directa de servizos no seo da política.

Así, o feito multinivel multiplica a complexidade da política pública xa que, se ben esta complexidade xa se atopa presente en políticas unicamente autonómicas ou locais, a interdependencia entre o nivel autonómico e todos e cada un dos diferentes Concellos é o elemento determinante para o rendemento da política. Esta interdependencia supón un contexto de dificultade para o deseño e xestión do ciclo da política no que o elemento relacional e a presenza dunha necesaria homoxeneización nos valores dos actores dos diferentes niveis cobran unha relevancia especial e, polo tanto, perante a presenza de baleiros nesta homoxeneización xorden os espazos de fricción que afectan ó devandito rendemento.

6.5.1.2 A influencia doutras políticas públicas.

Tal e como foi verificado, a evolución das políticas sociais dende unha perspectiva multinivel no período comprendido entre o 1997 na IV lexislatura, como data de aprobación da Lei 3/1997 de Apoio á Familia e punto de inicio da análise, e o 2017 na X lexislatura como data de remate da investigación, vén marcada pola influencia de diferentes políticas públicas coas que se relaciona aínda que sexa tanxencialmente, pero que inflúen no comportamento dos actores da *policy* network e, polo tanto, no seu desenvolvemento.

Neste sentido, se ben a política social vese influída por factores exóxenos ó sistema político institucional como pode ser a variación das condicións socioeconómicas xerais, o propio proceso doutras políticas públicas inflúe no enfoque e na evolución dos posicionamentos dos actores da *policy network* das políticas sociais.

A continuación farase unha breve referencia á incidencia que diferentes políticas públicas iniciadas dende o Estado (co que isto comporta á hora do reforzamento da complexidade do elemento multinivel) teñen con respecto ás políticas sociais. Con todo, esta relación non é absoluta xa que, como se puido observar ó longo da investigación, as políticas sociais crúzanse con numerosas políticas que poden ir dende o desenvolvemento rural á dinamización da natalidade e cuxa análise foxe ó alcance da investigación. Ademais, inclúese a influencia dun enfoque transversal ás políticas públicas de alcance internacional:

- **A política educativa.** O desenvolvemento embrionario dos servizos de atención á primeira infancia 0-3 parte do seu deseño como ferramenta de apoio á conciliación entre a vida familiar e laboral, vencellándose coas políticas de igualdade e benestar. Este desenvolvemento inicial de carácter asistencial remata coa inclusión do ciclo 0-3 dentro da etapa educativa infantil determinado pola LOGSE no 1990, aínda que coa consideración voluntaria, se ben a LOCE do 2002 retoma a finalidade educativo-asistencial do preescolar voluntario, en tanto que a LOE do 2006 volve poñer a énfase no carácter educativo dos dous ciclos (0-3 e 3-6) da educación infantil.
  Esta evolución da política educativa leva a que cada vez máis se estableza a vocación educativa da atención á primeira infancia en detrimento da súa consideración asistencial,

se ben dende unha óptica voluntaria e, no caso de Galicia, vencellada ás competencias de servizos sociais e dende unha perspectiva nin obrigatoria nin universal.
Con todo, a liña marcada para o 0-3 provoca un incremento do esforzo das administracións competentes na dotación dos equipamentos e, polo tanto, dá lugar a unha corrente de expansión (con maior ou menor intensidade) dos servizos tanto dende o punto de vista de prazas (públicas, privadas ou de iniciativa social) como dende o punto de vista do artellamento regulatorio como así o verifica o Decreto 329/2005 sobre os centros de atención á infancia en Galicia.
É dicir, dende os anos 90 a liña da política educativa xeral inflúe neste apartado das políticas sociais incidindo no seu desenvolvemento (regulamentos, metodoloxías de intervención…) e na súa expansión (como así o amosa o programa Educa 3 do Goberno do Estado creado no ano 2008 co obxectivo de colaborar no financiamento da creación de equipamentos para Escolas Infantís), promovendo que as administracións públicas (sobre todo as locais) se sitúen fronte a unha exixencia de resposta a unhas demandas sociais emerxentes substancialmente distinta á dos períodos previos.

- **A Lei da Dependencia.** A Lei 39/2006 de promoción da autonomía persoal e atención ás persoas en situación de dependencia é un salto cualitativo nos servizos de benestar a raíz do recoñecemento subxectivo do dereito á prestación de servizos para a mellora da calidade de vida das persoas ás que se lle recoñeza a súa situación de dependencia. Este recoñecemento subxectivo tamén se amplía á figura dos coidadores como beneficiarios da normativa, de tal xeito que a Lei da Dependencia cobre tanto a usuarios directos (as persoas cualificadas como dependentes) como ós seus coidadores que se corresponden maioritariamente con mulleres debido á fonda feminización e familiarización das tarefas de coidado, tal e como se vén comentando ó longo da investigación.
  A Lei da Dependencia 39/2006 e a Lei de Servizos Sociais de Galicia 13/2008 manteñen unha mesma liña de evolución dende a perspectiva asistencial cara á universalización a través do recoñecemento de dereitos subxectivos, de tal xeito que plasman a importancia do elemento multinivel nas políticas sociais, sobre todo cando estas se centran nunha óptica expansiva relacionada coa creación e incremento dun importante abano de servizos destinados ás persoas en situación de dependencia, entre os cales se sitúan os centros de día. Neste sentido, tanto a Administración do Estado, como a Xunta de Galicia e os Concellos débense implicar á hora de establecer tanto servizos como procedementos para dar resposta ó deseño normativo fixado, así como os orzamentos necesarios para responder ó novo marco determinado pola política pública.
  Este novo marco incide directamente no obxecto da investigación xa que, se ben no primeiro período analizado (1997-2005) a dotación en Galicia de centros de día de titularidade pública foi cualificado como inexistente, na VII lexislatura e seguindo a Lei da Dependencia, a política social galega establece unha liña expansiva con respecto á creación de servizos de benestar, á súa expansión e á súa diversificación. Nesta liña intégranse tanto a Rede de Centros de Día xa analizados, como o Programa Xantar na Casa, asentando unha política pública que ten o obxectivo de responder mediante a dotación de servizos ó dereito subxectivo creado polo marco normativo.

- **A Nova Xestión Pública, a Gobernanza e a reforma administrativa**. Tal e como se puido observar ó longo da investigación, a Nova Xestión Pública é unha corrente básica para a reforma administrativa que formula un conxunto de orientacións enmarcadas na

resposta ós dilemas "*generados por los altos costes y el despilfarro de las burocracias"* (Olías de Lima, 2001:10).

Sen pretender entrar neste apartado na análise específica das diferentes propostas da Nova Xestión Pública, así como no debate sobre a súa *"visión aséptica y tecnocratizada"* (Olías de Lima,2001:10), este enfoque incide na filosofía subxacente para a creación das estruturas administrativas enmarcadas nas políticas expansivas previamente comentadas e, polo tanto, determina a súa arquitectura institucional e a súa cultura organizativa. É dicir, tanto a nivel local como autonómico xorden entes destinados á xestión das políticas sociais para dar resposta á súa expansión, e créanse atendendo ás principais liñas da Nova Xestión Pública tales como a énfase na (I) descentralización, (II) nas xerarquías aplanadas, (III) na especialización, (IV) na capacidade de xestión do persoal propio, (V) na introdución de ferramentas de mellora da xestión dos servizos a través da competencia, ou (V) na ruptura da cultura organizativa burocrática.

Este é o caso do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar ou do Consorcio Haurreskolak no País Vasco que, dende unha óptica multinivel na que se integran tanto Concellos como Comunidade Autónoma, son deseñados para responder ás liñas expansivas das políticas sociais en función dos seus respectivos eidos de actuación.

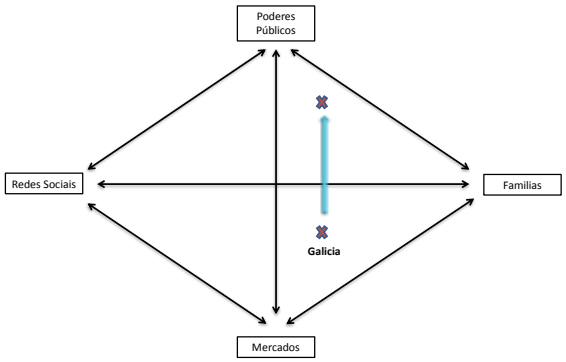
Con todo, é salientable que os procesos de reforma administrativa baseados na aplicación dos principios da Nova Xestión Pública e, máis en concreto, a creación de estruturas administrativas cuxa arquitectura interna atenda ós devanditos principios, bate con areas políticas como pode ser a da xestión de recursos humanos na función pública. Neste sentido, tal e como se puido observar, este cruzamento provoca diferentes efectos en función da capacidade dos actores presentes en ámbalas políticas públicas que van dende a cancelación da política (caso observado no Principado de Asturias onde a partir da presión dos actores sindicais decae a proposta gobernamental da creación dun Consorcio semellante ó galego ou vasco) ata a modificación da mesma na liña da limitación da autonomía do ente creado, como acontece en Galicia.

A influencia na política social da *reacción* ás propostas da Nova Xestión Pública e da Gobernanza a través da *racionalización* en Galicia é observada por diferentes entrevistados dende a aprobación da Lei 16/2010 de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia, vese afondada pola Lei estatal 27/2013 de racionalización e sostibilidade da administración local, e continúa coa 40/2015 de réxime xurídico do sector público que, como exemplo, elimina a figura da Axencia como ente do sector público estatal. Esta influencia comporta, para o obxecto da investigación, a evolución cara a limitación da autonomía na xestión dos entes creados no seo da política e, polo tanto, afecta directamente ó seu rendemento.

Como se pode observar, as políticas públicas ás que se fai referencia inciden na asunción pública das responsabilidades á hora da atención ós colectivos de referencia e, polo tanto, na resposta pública no proceso de desfamiliarización da súa atención.

Con todo, esta asunción de responsabilidades non esgota a política xa que en Galicia dende a VII lexislatura o proceso inclúe a titularidade pública dos servizos deseñados como resposta á asunción de responsabilidades, de tal xeito que se observa a seguinte evolución:

Imaxe 41: Evolución da política social en Galicia. 1997 – 2009.



Fonte: Elaboración propia a partir de Gallego e Subirats (2003)

Así, Gallego e Subirats (2003) amosan en termos comparados a existencia de diferentes réximes autonómicos de benestar en función da súa énfase no papel das (I) redes sociais, do (II) mercado, das (III) familias e dos (IV) poderes públicos na resolución das necesidades. Os autores sitúan a Galicia no ano 2003 nun cadrante caracterizado polo rol que tanto familia como o mercado asumen de cara a provisión de servizos, en tanto que esta situación evoluciona segundo se verifica na investigación a partir do ano 2005 cara un novo cadrante no que a titularidade pública da provisión dos servizos emerxe. Neste sentido, un factor central para a verificación desta emerxencia e expansión do rol dos poderes públicos como titulares dos servizos é o cruzamento entre a axenda dos actores autonómicos e a influencia de políticas estatais como as mencionadas, así como a Nova Xestión Pública e a Gobernanza como filosofía para o deseño das respostas institucionais ó novo marco político.

Con todo, a influencia de diferentes políticas públicas sobre a política social galega que se puido observar non se esgota, tal e como se indica con anterioridade, na política educativa ou de dependencia estatal. Así, é posible observar como outro tipo de políticas públicas de relación tanxencial coas políticas sociais inflúen nestas ó seren areas políticas onde os actores da *policy network* se sitúan estratexicamente e compiten dun xeito salientable.

Este é o caso da política lingüística que, se ben non se atoparía relacionada co troco da política social galega, ó se producir unha ampliación do perímetro do problema público que engloba a ausencia dun modelo educativo no ciclo 0-3 e se vencella coa aplicación de diferentes medidas do Plan de Normalización do 2004, prodúcese o efecto do vencello entre a política lingüística e o modelo de política social liderado pola Vicepresidencia no período 2005-2009.

Este vencello, así como o troco de modelo na devandita política lingüística analizado por Losada (2012) comporta unha reacción dos actores e, en virtude do seu novo rol, a oposición á mesma no caso do Partido Popular autonómico que se traslada tamén ó proxecto educativo da Rede de Galescolas, e que contribúe a afianzar a súa oposición ó novo modelo de política social e, polo tanto, ó Consorcio como ente de recente creación que o representa mobilizando os seus recursos para soster a súa posición.

Neste sentido, o modelo de análise aplicado amosa a complexidade do obxecto da investigación a través da influencia cruzada que sobre a política social teñen as axendas dos actores que integran a *policy network* con respecto a outras políticas públicas das cales tamén forman parte. Así, calquera modificación non incremental nunha destas areas políticas que comporte a modificación substancial das capacidades dos actores provoca unha reacción en cadea dos mesmos que se espalla á totalidade das areas nas que se produce a competición, tanto máis canto non existe unha definición do problema público estable e compartida entre os principais actores.

6.5.2 O dinamismo temporal.

A complexidade resultante da aplicación do modelo de análise ó obxecto da investigación vese incrementado ó estudar o rango temporal escollido para a devandita aplicación. Así, se ben unha política non pode ser analizada de xeito estático xa que a súa evolución no tempo é un elemento consubstancial para a súa comprensión, o feito de analizar un período temporal que engloba dende o ano 1997 nos últimos intres da IV lexislatura, escollido por ser o ano de aprobación da Lei 3/1997 de Apoio á Familia, e que chega ata o ano 2017 na X lexislatura, supón que o espazo temporal para a análise da política acade os 20 anos.

Este período temporal abarca a implementación de diferentes modelos de políticas sociais dende unha óptica multinivel e, polo tanto, diferentes dinámicas entre os actores que integran a *policy network*. Así, consideráronse os seguintes períodos:

- **Anos 1997 – 2005, ou V e VI lexislaturas.** Período no que o Partido Popular autonómico contaba con maiorías absolutas no Parlamento e no que as políticas sociais viñan enmarcadas pola Lei de Servizos Sociais de Galicia 4/1993 e pola xa mencionada Lei 3/1997 de Apoio á Familia.
  O modelo de relación multinivel establecido entre a Xunta de Galicia e os Entes Locais para a oferta de servizos centrábase nas convocatorias anuais de liñas de axudas como apoio ó financiamento municipal para a xestión dos equipamentos (Escolas Infantís, principalmente), en tanto que substantivamente se asumía un marco asistencial cunha evolución incremental da oferta diversificada entre a de titularidade pública municipal, e as titularidades privada e social.

- **VII lexislatura.** Período do Goberno de coalición entre PSdG-PSOE e BNG onde a política social era liderada pola Vicepresidencia da Xunta encabezada por Anxo Quintana.
  O troco de Goberno dá pé a unha modificación non incremental do modelo de políticas sociais que vencella un importante incremento orzamentario cun novo artellamento institucional multinivel en torno ó Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, cun desenvolvemento substantivo expansivo no que se refire á creación de equipamentos de titularidade pública, así como de novas metodoloxías de intervención cos usuarios. Esta evolución dáse no seo dunha filosofía de recoñecemento subxectivo do dereito ós servizos sociais propio da Lei de Servizos Sociais de Galicia 13/2008.

- **Anos 2009 – 2015, ou VIII e IX lexislaturas.** Este período supón o retorno do Partido Popular autonómico ó Goberno da Xunta de Galicia a raíz das maiorías absolutas acadadas nas eleccións autonómicas do 2009 e 2012 e, conxuntamente coa recesión económica xeral, supón unha fonda modificación do modelo de política social creado na VII lexislatura na liña do *rol* de *opositor* sostido polo Partido Popular autonómico.
  Neste período dáse unha dupla evolución non incremental da política social. Por unha banda, dende o punto de vista substantivo, decae a expansión para dar paso á conxelación e limitada evolución incremental á alza dos equipamentos. Esta situación compleméntase coa introdución da externalización como ferramenta de xestión dos equipamentos públicos, así como coa modificación do programa educativo das Escolas Infantís relativo á normalización lingüística. Por outra banda, dende o punto de vista institucional a tentativa de disolver/liquidar/extinguir o Consorcio como ente central da política dende a óptica multinivel vese bloqueada polo posicionamento dos Entes Locais.

- **Anos 2015 – 2017, ou X lexislatura.** Período no que a creación da Consellería de Política Social e a entrada tanto nesta Consellería como no Consorcio dun novo equipo directivo supón a variación da liña institucional da política a través da vontade de estabilizar o Consorcio mediante a sinatura de diferentes Acordos coa FEGAMP e cos Sindicatos. Na parte substantiva, a política mantén unha liña de continuidade no crecemento incremental da oferta de equipamentos, se ben obsérvase a énfase na diversificación das medidas relacionadas coa atención á primeira infancia e coa natalidade a través dun *mix* no que se potencian as transferencias de renda ás familias, así como se fomenta a creación das Casas Niño a través de políticas de fomento do emprendemento.

Como se pode observar, ó longo dos diferentes períodos non só se produce unha importante evolución da política pública, senón que se produce unha fonda evolución das condicións socio-económicas xerais ó pasar dunha etapa de crecemento económico (1997 – 2007), a outra etapa de recesión, co cal a política social vese afectada polo contexto xeral de incremento/redución orzamentaria, se ben a variable máis salientable para o estudo da evolución da política é a relacionada coas maiorías presentes no Parlamento e coa súa capacidade para a determinación da política en relación cos Entes Locais.

Neste sentido, a aplicación do modelo ós diferentes períodos permite facer un seguimento tanto de actores, recursos e regras institucionais, como dos produtos intermedios e etapas da mesma, permitindo o establecemento de relacións de causalidade entre a evolución do *rol* dos actores, así como da súa capacidade de mobilización de recursos, e a evolución da propia política pública na súa parte institucional e substantiva ó longo do tempo.

Ademais, na liña do establecemento das relacións de causalidade comentada, o período analizado permite observar a *emerxencia* ou *mergullo* na axenda dos actores de elementos que se ven mobilizados (ou non) en apoio das súas respectivas posicións. Neste sentido, o modelo permite estudar a estrutura da mobilización e desmobilización de recursos por parte dos actores en cada período, e a evolución para cada un dos actores nos diferentes períodos, verificando que elementos como a autonomía local, a imposición lingüística, ou a escaseza da oferta de equipamentos son mobilizados (ou non) por cada actor en función de cada contexto temporal conformando así o *agenda setting* de Cobb e Elder (1984) ou Kingdom (1984) citados en Aguilar Villanueva (2000d).

6.5.3 A pluralidade dos actores.

Tal e como se comentou con anterioridade, o elemento multinivel determina en grande medida a complexidade da aplicación do modelo de análise ó obxecto da investigación xa que os actores non só deben ser analizados en función do seu nivel territorial de actuación, senón que se debe ter en conta o establecemento de relacións (e a calidade das mesmas) entre os actores presentes nos diferentes niveis territoriais.

Un elemento que incrementa a complexidade dunha *policy network* multinivel é o número de actores integrantes da mesma, así como a mencionada intensidade das relacións cruzadas, de tal xeito que é preciso ter en conta estes elementos á hora do estudo do *policy style* da política pública como factor determinante para o seu rendemento en cada período.

Os actores integrantes da *policy network* dividíronse entre actores institucionais e actores políticos e, dentro destes, foron establecidas as categorías de actores autonómicos ou actores locais en función do nivel territorial de actuación dos mesmos. Con todo, de cara a facer abarcable o alcance da investigación, tómase a determinación de englobar ós actores institucionais locais, os Concellos, dentro da FEGAMP como ente que os representa; en tanto que os actores políticos locais foron agrupados na denominación Partido Popular local, por exemplo, como representación analítica do conxunto das organizacións que se presentan baixo as siglas do Partido Popular nos diferentes Concellos galegos.

Esta catalogación dos actores locais comporta a perda de matices de carácter municipal, pero permite a súa inclusión no modelo como actor político ou institucional homoxéneo e, polo tanto, observar a súa evolución e a presenza de tensións nas relacións que se establecen cos actores políticos e institucionais a nivel autonómico. É dicir, a elaboración do mapa de actores dun xeito abarcable permite analizar de xeito comparado a evolución dos seus *roles* ó longo dos períodos estudados, así como os procesos para a conformación das súas axendas, os recursos mobilizados e a influencia nas diferentes etapas do modelo.

Un elemento que a aplicación do modelo permite albiscar como fundamental é o estilo das interaccións entre os actores xurdido como consecuencia dos *roles* atribuídos ós actores, dos obxectivos e valores que estes asumen, así como da capacidade de mobilización de recursos da que dispoñen ó longo dos períodos analizados para actuar no marco dunhas determinadas regras institucionais. Este *policy style* (Richardson, 1982 e Lowi, 1964 e 1972 citados por Subirats, 1992) foi analizado atendendo ó cruzamento entre as variables dependentes conformadas polo (I) racionalismo como tipo de formulación do problema e o (II) nivel de confrontación existente no tipo de relación entre os actores.

Neste sentido, é posible observar que non se pode identificar un único *policy style* da *policy network* da política pública, senón que este evoluciona ó longo dos períodos analizados en virtude da evolución da actuación dos propios actores. Así, tendo en conta o anteriormente mencionado acerca da complexidade tanto da propia análise de políticas públicas como do modelo aplicado, da influencia doutras areas políticas na actuación estratéxica baseada na *reasonable rationality* de Nogaard (1996) citado en Subirats e outros (2008), e do enfoque neo-institucional na creación dos valores e da *lóxica do apropiado* dos actores (March e

Olsen, 1997), pódense observar diferentes *policy style* e, polo tanto, diferentes niveis de estabilidade e rendemento institucional da política pública.

Deste xeito, a aplicación do modelo amosa as relacións de causalidade subxacentes na política pública que explican a evolución do *policy style* nos períodos estudados, o rendemento institucional dos diferentes modelos de política propios de cada período, e a estabilidade dos cambios introducidos poñendo o foco nos actores como elemento central do modelo.

Nesta liña da análise, é preciso indicar que o modelo permite analizar as dimensións substantiva e institucional da política pública, de tal xeito que as interaccións entre os actores se traducen nesta dobre dimensión que trata, dende a dimensión substantiva, de estudar *"¿cómo resolver el problema público?"*, en tanto que a dimensión institucional leva a analizar "*¿qué actores, con qué recursos y conforme a qué reglas del juego participan en la solución del problema público?"* (Subirats e outros, 2008:242).

Neste sentido, dáse un paso máis no incremento da complexidade xa que, en función dos elementos que conforman o posicionamento do actor nun período, este pode interactuar de xeitos diferentes atendendo ás dimensións substantivas e institucionais da política pública, ademais de que a evolución do seu posicionamento non ten porqué afectar ás dúas dimensións de xeito paralelo.

Esta diferenciación entre as dimensións institucional e substantiva da política pública permite identificar que un elemento central na política social galega é a decisión non incremental tomada pola Vicepresidencia da Xunta na VII lexislatura da modificación das regras institucionais sobre as que se baseaban as relacións entre Xunta de Galicia e os Concellos para a prestación dos servizos de atención ás persoas maiores e á primeira infancia.

A modificación das regras institucionais comporta o reposicionamento e a variación das capacidades dos actores que integran a *policy network*, ademais da inclusión na mesma do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como actor institucional básico. Así, en virtude do elemento dinámico do modelo de análise, é posible observar como os actores reaccionan fronte a este reposicionamento provocado pola introdución das novas regras institucionais, así como ás variacións substantivas do modelo de política pública introducidas na VII lexislatura e, en función da súa capacidade de mobilización de recursos provocan a variación da mesma (ou non) nos diferentes períodos temporais estudados.

Finalmente é posible indicar que a aplicación do modelo de análise ó obxecto da investigación supuxo dificultades á hora de integrar dentro da categoría de actores ós beneficiarios da política entendidos estes como as persoas ás que afecta o problema de xeito directo e que, polo tanto, se benefician da modificación do comportamento dos grupos obxectivo. É dicir, os usuarios ou potenciais usuarios dos servizos relacionados coa atención á primeira infancia e ás persoas maiores non son considerados actores na investigación debido á súa ausencia de homoxeneidade a nivel galego a pesar de que Subirats e outros (2008:52) participan dunha idea ampla compartida por Friedberg (1993:199) que afirma que un actor "*obtiene ese estatuto por el simple hecho de que forme parte del campo estudiado, en la medida que el análisis de su comportamiento contribuye a estructurar ese campo"*, de tal xeito que os actores potenciais son aqueles implicados "*en el problema colectivo que origina la política pública"* influíndo en xeito na que esta acabe sendo concebida.

Neste sentido, a heteroxeneidade e o marco local de actuación son factores determinantes á hora de estudar os grupos de usuarios entendidos como beneficiarios da política pública a nivel local, contribuíndo estes por vía indirecta ó ciclo da política a través da súa incidencia tanto nos actores institucionais locais (Concellos) como nos actores políticos locais (partidos políticos a nivel municipal). É dicir, non se observa unha estruturación nin un artellamento organizativo dos usuarios en Galicia que lles outorgue a suficiente capacidade de mobilización de recursos como para convertelos en actores determinantes para a política, aínda que a súa presenza (ben como asociacións, ben como usuarios individuais) si que é mobilizada como recurso polos actores da política para o sostemento dos seus respectivos posicionamentos, así como polos actores locais para a conformación da súas axendas.

Con todo, neste último caso, é preciso salientar que a aplicación do modelo permite identificar que a relación entre a oferta de equipamentos e a conformación das axendas dos actores institucionais locais, se ben é un elemento inicialmente local, vencéllanse máis co modelo *garbage can* (March e Olsen, 1997) ou coa modalidade da oferta política como proceso para a *agenda setting* ca cun modelo de creación da axenda baseado na mediatización, na mobilización ou iniciativa externa, na anticipación interna ou na acción corporativa silenciosa dentro dos procesos habituais de creación da axenda presentes en Garaud (1990) e Landry et. al. (1998) recollidos por Subirats e outros (2008).

De tódolos xeitos, e a pesar da verificación da limitada incidencia dos beneficiarios na definición das axendas dos actores locais, pódese relacionar a ausencia dos beneficiarios como actores da *policy netowrk* coa evolución da definición do problema e coa inclusión na axenda como Produto e Etapa do modelo de análise ó longo dos diferentes períodos da política. Esta relación verifícase xa que a escasa oferta de equipamentos como elemento central do problema público, sobre o cal os beneficiarios (sobre todo os potenciais, o cal dificulta o seu artellamento) se deberían posicionar como actores, é un elemento que emerxe ou decae na axenda atendendo ós diferentes intereses dos devanditos actores integrantes da *policy network*. Deste xeito, a limitada capacidade asociativa dos beneficiarios e a súa actuación puntual a nivel local, determinan que non sexan considerados como actores da política e, polo tanto, non teñan capacidade de incidencia directa sobre o ciclo da mesma, o cal comporta que os seus intereses se vexan matizados en función da ponderación establecida polos actores e das súas estratexias en cada intre.

7. A verificación da hipótese e as preguntas da investigación.

7.1 PRIMEIRO ACHEGAMENTO.

Ó longo do apartado adicado á formulación xeral e á exposición do esquema da investigación indicouse que a última parte do documento trataría sobre as respostas ás preguntas da investigación e a análise da verificación da hipótese. Este contido complementarase coa presentación no seguinte e último punto das conclusións xerais do traballo onde se integrará unha aproximación ás posibilidades de evolución futura da análise de políticas públicas e, máis en concreto, para as políticas sociais multinivel.

Tendo en conta a aplicación do modelo de análise á política social galega dende a perspectiva multinivel e, concretamente, ó estudo de caso da creación e evolución do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como ente que a artella dende a VII lexislatura; é preciso indicar que á hora da redacción deste apartado o Consorcio, como ente administrativo central nas regras institucionais de carácter mulitnivel da política social, acada a súa institucionalización atendendo a Parrado (2015:233) que segue a Egberg (2003), Ostrom (1999), Scott (2008) e Peters (2011) xa que os acontecementos acaecidos dende finais do 2015 comportan o éxito deste proceso de institucionalización e, polo tanto, dáse paso a unha nova etapa na que "*se pueden producir cambios operativos, pero los cambios radicales que van en contra de su identidad son más difíciles y solo se producirán cuando haya problemas de rendimiento significativo"*.

É dicir, a mobilización de recursos dos actores *mediadores* e *aliados* do enfoque multinivel que representa o Consorcio, comportan a consolidación da organización e o seu paso a ser institución xa que, atendendo a Egberg (2003) citado por Parrado (2015:233) "*todas las instituciones (en el sentido de estructuras) son organizaciones, pero no todas las organizaciones son instituciones"*. Así, a partir da X lexislatura, o Consorcio consolídase como a institución referente para as políticas sociais multinivel en Galicia.

Para chegar a este punto partíase dunha situación onde na VII lexislatura se daba unha *policy window* que permitía a actores políticos autonómicos que nunca acadaran responsabilidades de goberno, acceder ás competencias relacionadas coas políticas sociais e mobilizar os recursos necesarios para deseñar unha nova política acorde á definición do problema creada nos anos inmediatamente anteriores. Así, tanto a *hipótese causal* como a *hipótese de intervención* que actuaron como bases da nova política social introduciron unha óptica de colaboración inter-administrativa que supuxo unha modificación con respecto ás dimensións institucional e substantiva do modelo anterior. Estábase perante un *path departure*

fronte a unha política asentada que evolucionaba incrementalmente a través da súa *path dependence*.

Este modelo previo constituía unha institución no sentido mencionado por Ostrom (1999:37) citada en Parrado (2015:232) xa que se lle podía aplicar a definición pola cal unha institución "*se refiere a conceptos compartidos por los seres humanos en situaciones repetitivas, organizadas por reglas, normas y estrategias"*. Ademais, este modelo contaba coas súas correspondentes *regras formais* e *regras en uso*, era estable, e estaba composta por "*elementos regulatorios, normativos y culturales cognitivos que, junto con recursos y actividades asociadas, proporcionan estabilidad y significado"* segundo indica Scott (2008:48) citado por Parrado (2015:232).

Ademais, é salientable o feito de que o modelo previo á VII lexislatura contaba cunha *policy network* que interactuaba ó longo do tempo atendendo ás regras formais e informais do modelo e xeraba unha *lóxica do apropiado* que guiaba a actuación dos devanditos actores.

De tódolos xeitos, e independentemente de que os actores interactuaran no seo da institución coa súa *lóxica do apropiado* e *rutinas*, estes asumían un *rol* con respecto á política pública en función dos seus propios obxectivos e valores. Así, a existencia dun acordo institucional básico sobre o modelo baseado no pragmatismo non agochaba o feito da existencia de discrepancias ó seu respecto e, polo tanto, abría a posibilidade da súa modificación atendendo á capacidade de mobilización de recursos dos actores posicionados como *opositores*.

Esta modificación dáse na VII lexislatura a través do deseño dun novo modelo de política que varía de xeito non incremental o modelo previo dende as dimensións institucional e substantiva. Con respecto á institucional, supérase o modelo de relación multinivel baseado nas convocatorias de subvencións para dar paso á creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar como ente central da política pública. O Consorcio, ó ser un ente administrativo baseado na filosofía da colaboración inter-adminsitrativa, e que ten vocación de estabilidade no tempo, crea unha nova *lóxica do apropiado* e unhas novas *rutinas*, de tal xeito que procura a súa *institucionalización* no sentido xa mencionado por Parrado (2015). Estas novas dinámicas creadas a raíz do nacemento do Consorcio varían o mapa de actores do modelo previo, así como a súa capacidade de mobilización de recursos, de tal xeito que a propia creación do ente é unha parte substancial da política pública.

Con respecto á dimensión substantiva, a política social da VII lexislatura comporta, baixo o liderado político e orzamentario da Vicepresidencia da Xunta de Galicia, a expansión dos servizos públicos relacionados coa atención á primeira infancia e ás persoas maiores a través da provisión directa dos mesmos. É dicir, dáse un desprazamento do réxime galego de benestar (Gallego e Subirats, 2003) dende un modelo baseado no *mercado* e na *familia* como principais provedores de servizos, a outro modelo no que o peso do mercado se ve substituído polos *poderes públicos*, en tanto que a *familia* segue a ser un factor básico a raíz da continuidade dos problemas de oferta que non é quen de resolver a expansión do período.

Este proceso de substitución do mercado polos poderes públicos acontece, sobre todo, no referente ós centros de día de atención ás persoas maiores que no período anterior eran de iniciativa privada e social, en tanto que na VII lexislatura dáse un importante esforzo para crear unha rede pública na que a provisión directa dos servizos é un dos elementos de

referencia. No que se refire ás Escolas Infantís, tanto a creación de novos equipamentos como o consorciamento dos xa existentes comporta a súa provisión directa polo Consorcio, co cal a irrupción dos poderes públicos como actor central da prestación de servizos é un dos elementos básicos do modelo de política.

Con todo, o Consorcio non se *institucionaliza* no sentido de acadar a súa estabilidade definitiva xa que os actores da *policy network* reaccionan á modificación non incremental da política e, en función dos seus valores, mobilizan os seus recursos na defensa dos seus respectivos obxectivos. Neste sentido, tal e como se demostrou, o acordo institucional creado entre os actores institucionais autonómicos e locais na VII lexislatura non foi o suficientemente potente como para achegarlle a estabilidade á dimensión institucional da política, véndose esta afectada pola competición entre os actores políticos (autonómicos e locais) e, polo tanto, cuestionando a súa continuidade a pesar da verificación do seu rendemento institucional.

As *viraxes* acontecidas entre a VIII e X lexislatura correspóndense ás interaccións entre os actores que desempeñaban o rol de *opositores* á nova política pública e os actores *mediadores* e *aliados* da mesma ata chegar a un punto de bloqueo da reforma da dimensión institucional. Esta reforma conformaba un novo mapa de actores da política na que, ademais de emerxer a Axencia como ente autonómico, os Concellos víanse afectados a través da diminución da súa capacidade de actuación e da obriga de facer fronte a unhas liquidacións económicas coas que maioritariamente non concordaban. Neste contexto, os Concellos mobilizan os seus recursos de carácter xurídico en defensa dos seus intereses dando pé a unha situación de equilibrio na que non é posible completar a reforma da dimensión institucional da política, en tanto que os servizos séguense a prestar no territorio, se ben despois de salientables reformas substantivas.

O bloqueo desaparece a finais do 2015 coa creación da Consellería de Política Social no mesmo goberno encabezado por Alberto Núñez Feijóo do Partido Popular. Esta Consellería, liderada polo anterior Alcalde de Ferrol e anterior Presidente da FEGAMP, e co anterior Alcalde de Ponte Caldelas á fronte do Consorcio, inicia un proceso de negociación coa FEGAMP co obxectivo de acadar un consenso sobre as liquidacións económicas municipais no que decae a liquidación do Consorcio. Estas negociacións culminan coa sinatura do Acordo en maio do 2016, retomando así o Acordo Institucional básico entre Xunta de Galicia e Concellos que deu pé ó modelo consorcial no 2006.

Este breve resumo das *viraxes* amosa que o proceso de *institucionalización* do modelo de política creado na VII lexislatura, depende, polo que toca á súa dimensión institucional, dun acordo institucional entre os principais actores da *policy network* que se acada en maio do 2016. É dicir, a partir deste intre é posible verificar que, tal e como indica Parrado (2015) citando a Ostrom (1999), (I) existen regras formais e regras de uso no seo da institución; (II) estas utilízanse de xeito repetido no tempo; (III) a institución afecta ou segue afectando ó comportamento dos individuos (neste caso dos beneficiarios, dos grupos obxectivo e dos actores institucionais e políticos que a integran); e (IV) os valores e o significado da institución son compartidos polos actores.

Finalmente, tal e como se indica ó principio do apartado, afondarase neste proceso de *institucionalización* a través das respostas ás preguntas da investigación formuladas, así como da análise da verificación da hipótese.

7.2 AS PREGUNTAS DA INVESTIGACIÓN. ANÁLISE E RESPOSTAS.

O esquema seguido na investigación supón que as preguntas da investigación sexan consideradas "*el paso fundacional de la investigación"* segundo Akerly e True citados por Aldeguer (2015:25), de tal xeito que a súa análise e resposta a través da utilización das diferentes metodoloxías seguidas no traballo supoñan as bases para a posterior verificación da hipótese.

A continuación expoñeranse as diferentes preguntas de investigación formuladas, coa súa respectiva análise e resposta.

I. Cal é a situación na prestación dos servizos relacionados coas escolas infantís a nivel municipal, sobre todo en termos de percepción pública, nos anos inmediatamente anteriores á celebración das eleccións autonómicas no ano 2005?

A análise da oferta realizada amosa que os servizos relacionados coa atención á primeira infancia e ás persoas maiores se atopaban nunha situación diferente.

- Con respecto ás Escolas Infantís, a oferta compleméntase entre a titularidade pública municipal e a titularidade non pública (social e privada), oferta esta para cuxos custos de xestión é apoiada pola Xunta de Galicia a través da convocatoria de liñas de subvención.
  Con todo, as ratios de escolarización de 0-3 en Galicia son substancialmente menores ás das Comunidades Autónomas máis avanzadas, se ben a titularidade pública ten un papel salientable con máis do 50% das matriculacións no 0-2.
  De tódolos xeitos, e a pesar da evolución incremental da oferta pública de servizos ó longo dos anos previos á VII lexislatura, así como do incremento das contías das liñas de apoio creadas pola Xunta de Galicia, os problemas de infradotación da oferta recóllense tanto en textos lexislativos como en procesos de planificación estratéxica vixentes.
  Neste sentido, a percepción recollida dos actores políticos e institucionais locais e autonómicos é a existencia de desaxustes entre a oferta pública de prazas e as cada vez maiores demandas da poboación. Estas demandas son máis intensas en Concellos de carácter urbano ou peri-urbano, en tanto que as demandas existentes en Concellos rurais se vencellan máis coa dinamización da natalidade e coa creación de servizos para atraer ou evitar a emigración de familias.
  Esta percepción da escaseza da oferta é recollida polos actores políticos locais procedente dos contactos con entidades sociais e do "*diálogo constante"*[718], de tal xeito que se integra na axenda da política social local dos actores políticos e institucionais locais.

[718] Declaracións realizadas por Pilar Candocia, Concelleira de Educación en Ames 2003-2006 e xerente adxunta do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar 2006-2009.

- Con respecto ós centros de día para a atención ás persoas maiores, a súa oferta pública é cualificada como inexistente por diferentes actores, o cal reafirma a concepción presente en Neo Castro e Facal Fondo (2000:513) dun servizo "*escasamente desarrollado"*.
  Os servizos de atención ás persoas maiores de proximidade e non residenciais, tendo en conta a limitación indicada da súa oferta, era prestados maioritariamente por parte da iniciativa social e privada onde complementa a oferta de servizos de carácter residencial, aínda que sempre dentro dun panorama xeral marcado por unha situación "*precaria"*[719] na que:

  > …o desenvolvemento do servizo de atención ás persoas maiores en Galicia estaba absolutamente deteriorado, baixo, eramos a segunda Comunidade Autónoma con menor ratio de prazas residenciais, de centros de día, de axuda no fogar…"[720].

  O recoñecemento desta infradotación da oferta, tal e como acontece no caso das Escolas Infantís, recóllese na lexislación relacionada coa atención á familia e coa conciliación da vida familiar e laboral, de tal xeito que se asume a necesidade de incrementar o número dos servizos. Así, ó longo dos anos previos á VII lexislatura desenvólvense programas públicos de apoio á empresa para a apertura de centros residenciais que levaban aparellados centros de día, ademais de que os Concellos inician unha liña de construción de equipamentos (vivendas residenciais, por exemplo) financiadas a través de captación de fondos externos (programas europeos) ou, por exemplo, a través da utilización de fondos procedentes de taxas relacionadas coa explotación hidroeléctrica.
  Con todo, estes equipamentos non resolven os problemas xerais de oferta xa que a súa xestión municipal presenta elevados custes e, polo tanto, non é posible que sexa asumida polos Concellos, procedendo estes á ceder a súa xestión a entidades da iniciativa social, co cal se xera un mapa fragmentado.
  Neste sentido, é preciso indicar que a resposta municipal á infradotación da oferta non vén determinada pola emerxencia na axenda social do problema, nin pola capilaridade da axenda política local. A resposta dos actores políticos e institucionais locais dáse pola vía da *emulación,* sen que institucionalmente se teña coñecemento do custo da xestión do equipamento e perante unha situación na que "*non hai demanda social"*[721] artellada.

A situación da oferta de servizos responde ó concepto utilizado de infradotación, sendo recoñecida pola Lei 3/1997 de Apoio á Familia e inaugurando unha etapa de evolución positiva incremental dos devanditos servizos, especialmente das Escolas Infantís.

Con todo, existe unha percepción pública sobre os problemas de oferta (sobre todo no relativo ás Escolas Infantís) que se transmite ós actores políticos locais e se incorpora ás axendas institucionais locais como parte básica dos programas sociais de actuación municipal.

Esta percepción e transmisión das demandas é máis intensa en contornas urbanas e peri-urbanas onde se presentan dificultades para a familiarización e feminización dos traballos de coidado da primeira infancia debido á inclusión da muller no mercado laboral, e onde a presenza da titularidade privada ou social de servizos é máis salientable.

[719] Declaracións realizadas por Andrés Vázquez, Director da Área de Benestar do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar 2006-Actualidade.
[720] Declaracións realizadas por Andrés Vázquez, Director da Área de Benestar do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar 2006-Actualidade.
[721] Declaracións realizadas por Andrés Vázquez, Director da Área de Benestar do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar 2006-Actualidade.

No relativo ós servizos de atención ás persoas maiores as demandas sociais non son tan evidentes e, sobre todo en ámbitos rurais, obsérvase a persistencia dun mix de resposta ás necesidades conformado pola familiarización e o sector social. De tódolos xeitos, nos últimos anos da VI lexislatura os Concellos inician unha liña de traballo para a creación de equipamentos dende unha perspectiva fragmentada, o cal supón que sexa difícil catalogala como resposta local coordinada á presenza de demanda social.

II. Como se recolle esta percepción pública, de existir, polas diferentes administracións públicas competentes na materia?

A percepción pública da existencia do problema da infradotación é heteroxénea atendendo ó servizo (Escolas Infantís e Centros de Día) e atendendo ó ámbito territorial (rural ou urbano) e, polo tanto, a transmisión desta percepción por parte de beneficiarios ou potenciais beneficiarios ós actores políticos e institucionais locais tamén responde a esta heteroxeneidade.

- Con respecto ó servizo de atención á primeira infancia, os actores políticos e institucionais locais incorporan ás súas axendas a dotación de servizos respondendo a unha demanda heteroxénea formulada por diferentes medios e canles dende os beneficiarios ou potenciais beneficiarios (tales como ANPAS, por exemplo). Esta incorporación na axenda dos actores prodúcese a través dun mix entre diferentes procesos de *agenda setting* definidos por Garaud (1990) e Landry e outros (1998) recollidos por Subirats e outros (2008). Así, é posible observar a presenza da iniciativa externa no caso de que proactivamente os actores sociais locais presenten demandas de xeito formal ós actores políticos e institucionais locais e, polo tanto estes respondan de xeito reactivo; e a oferta política ou competencia electoral no caso de que sexan os devanditos actores políticos ou institucionais os que incorporen o problema nas súas axendas de xeito proactivo.
  Con todo, non é posible obviar que a mediatización é un elemento a ter en conta xa que a aparición de novas ou comentarios na prensa (sobre todo na local) relacionadas cos problemas de prazas ou listas de agarda, incide no proceso de *agenda setting* dos actores locais. Ademais, tamén se contempla a anticipación interna por parte dos actores institucionais locais, mais non dende o punto de vista da resposta á presenza de desaxustes na política social a raíz da realización de avaliacións, ou tendo en conta unha limitada definición e transmisión do problema por parte da sociedade civil defendido por Garraud (1990) e recollido por Subirats e outros (2008:144-145), senón na lóxica da anticipación interna vencellada coa oferta política, de tal xeito que:

  > …tiñamos moitas escolas infantís que se foron facendo polos concellos porque o alcalde vía que tiña esa demanda e que iso daba moitos votos posteriormente, porque efectivamente unha escola infantil é un servizo de conciliación fundamental[722].

  É dicir, a heteroxeneidade no proceso da *agenda setting* dos actores institucionais e políticos locais é o elemento predominante, sempre tendo en conta a presenza dun limitado artellamento social da transmisión *bottom – up* das demandas.

[722] Declaracións realizadas por Carme Adán, Secretaria Xeral de Igualdade 2006 – 2009.

Con respecto á Xunta de Galicia como actor institucional autonómico competente en materia de políticas sociais, esta responde ás demandas dos Entes Locais a través do deseño e convocatoria de liñas de apoio para a actividade dos equipamentos de xestión municipal e social, de tal xeito que non se implica na prestación directa dos servizos alén da interpretación estrita da distribución competencial.

- No que se refire ó servizo de proximidade de atención ás persoas maiores, a transmisión da definición do problema dende a sociedade civil ós actores políticos e institucionais locais tampouco se centra nun enfoque *bottom-up*, senón que atendendo ós diferentes entrevistados, o proceso de *agenda setting* responde á oferta política ou competencia electoral, aínda que tamén se lle pode aplicar o modelo *garbage can* de March e Olsen (1997) coa presenza simultánea no tempo dos fluxos de problemas, solucións, oportunidades e actores, verificando a anarquía organizada de Meny e Thoenig (1992). Este modelo de actuación sería propio de Concellos de limitado tamaño nos que:

> Non hai demanda social. É un recurso que ve o alcalde e que todo o mundo quere ter. En Galicia os Concellos e os Alcaldes buscan votos. Houbo a febre das piscinas e dos pavillóns. A xente quere piscinas? Pois non. Houbo manifestacións? Non. Hai piscinas. Si. Hai pavillóns deterioradísimos en todo canto (…) concello hai. A xente quería xogar ó tenis? Non. En Cerceda a xente non xoga ó tenis. Patinaba? Non. Pero o alcalde di que estamos facendo un pavillón ó igual cos outros. Cando xa tes o pavillón, ou o centro de saúde que tamén foi outra febre, pois ó alcalde alguén lle di… cativos e vellos… non tes vellos? pois un centro de día. Que vas facer unha residencia que costa un huevo e que a xente quere estar na súa casa… pois fai un centro de día.[723].

Así, perante unha situación de inexistencia de artellamento social de beneficiarios ou potenciais beneficiarios do servizo, os actores locais son proactivos na xeración da oferta e na súa incorporación á axenda, se ben dende unha perspectiva heteroxénea atendendo á presenza de diferentes fontes de financiamento ou de estratexias para a prestación substantiva dos servizos, o que completa un panorama fragmentado.
Finalmente, a Xunta de Galicia volver responder á situación a través do establecemento de liñas de financiamento para entidades privadas e sociais, de tal xeito que, tal e como se puido observar na análise dos Plans de Acción do período, a aposta autonómica centrábase na titularidade privada e social dos equipamentos.

A análise da resposta dos actores institucionais perante ó problema da oferta foi heteroxénea, creando un mapa fragmentado e con diferenzas a nivel territorial. Neste sentido, a oferta pública non é quen de compensar a estratexia de segmentación propia da iniciativa privada e social en termos de equidade económica e territorial (Navarro, 2004), polo que a *familiarización* dos coidados seguía a ser o elemento básico con carácter previo á VII lexislatura dentro dunha política pública incremental e reactiva.

[723] Declaracións realizadas por Andrés Vázquez, Director da Área de Benestar do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar 2006-Actualidade.

III. Como se define, polas diferentes administracións públicas competentes na materia, o problema percibido relacionado coa provisión de prazas públicas de escolas infantís previas ó 2005, principalmente?

Os actores institucionais con competencias en políticas sociais e responsables da oferta pública dos servizos asumen unha definición do problema centrada na infradotación da oferta de equipamentos. Esta definición formúlase tanto na Lei 3/1997 de Apoio á Familia como na Lei 7/2004 para a igualdade de mulleres e homes aprobadas na IV e VI lexislaturas con maiorías absolutas no Parlamento do Partido Popular baixo a presidencia de Manuel Fraga.

A definición básica do problema público centrada na oferta, que é compartida pola Xunta de Galicia e os Concellos, non obsta para que a política deseñada a nivel autonómico asuma unha *hipótese causal* baseada no feito de que os Concellos non contan cos recursos financeiros suficientes para proceder a un incremento da oferta nin á xestión dos equipamentos. Neste sentido, e de xeito coherente coa definición do grupo obxectivo da política pública representado polos Concellos, así como na liña dunha interpretación estrita da distribución competencial propia das políticas sociais en termos multinivel, a *hipótese de intervención* da política céntrase no apoio financeiro da Xunta de Galicia ós Entes Locais mediante as convocatorias anuais de liñas de axudas ou convenios, de tal xeito que sexa, finalmente, a Xunta de Galicia a que asuma unha contía variable dos custos de xestión e funcionamento anuais dos equipamentos.

Pola súa contra, os Concellos asumen a parte da definición do problema realizada dende a Xunta de Galicia centrada na oferta, pero discrepan na definición da *hipótese causal*, dos grupos obxectivo e da *hipótese de intervención*. Deste xeito, a *historia causal* identificada polos Concellos céntrase en que os orzamentos municipais non son suficientes como para dar resposta ás necesidades sociais, e as convocatorias de liñas de apoio deseñadas pola Xunta de Galicia non teñen a suficiente intensidade nin son a ferramenta axeitada para a expansión de novos servizos e equipamentos. Neste sentido, os grupos obxectivo da política pública non só serían os Concellos, senón que tamén se integraría a Xunta de Galicia, en tanto que a *hipótese de intervención* pasaría por unha reformulación dos instrumentos de relación multinivel e o incremento dos orzamentos autonómicos adicados á política social na liña dun incremento da responsabilidade da Xunta de Galicia na prestación dos servizos. Con todo, esta última *hipótese de intervención* non é compartida por aqueles Concellos cunha maior poboación e capacidade orzamentaria que, ó contar con recursos técnicos e financeiros, optan por unha política pública máis tendente á reformulación do marco de financiamento local para acadar maiores recursos, en tanto que non consideran prioritario o incremento do papel da Xunta de Galicia nos servizos sendo, en todo caso, de apoio ós Entes Locais.

Como se puido observar, a definición da política a nivel autonómico por parte da Xunta de Galicia supoñía que o liderado da mesma recaería nos Entes Locais, aínda que apoiados pola Administración autonómica. Así, a Xunta de Galicia asume un rol reactivo con respecto á creación e xestión de equipamentos e, polo tanto, a oferta dos servizos públicos depende das axendas dos actores políticos e institucionais locais.

IV. Como definen os actores políticos a nivel autonómico e local o problema percibido relacionado coa provisión de prazas públicas de escolas infantís previas ó 2005, principalmente?

Os actores políticos autonómicos e locais contan cunha definición do problema substancialmente diferente, se ben é posible apreciar unha coincidencia básica na infradotación da oferta pública como parte central do mesmo.

- O **Partido Popular autonómico** asume e comparte a mesma definición cá Xunta de Galicia ó ser o actor político que conta con maiorías absolutas no Parlamento dende as eleccións do 1989. Así, atendendo á Lei de Apoio á Familia do 1997, o Partido Popular autonómico contempla a necesidade de incrementar a oferta municipal de equipamentos relacionados cos servizos de benestar obxecto da investigación. A *hipótese causal* céntrase na escaseza de recursos nos Concellos como para incrementar a oferta de equipamentos e asumir a súa xestión, en tanto que a *hipótese de intervención* leva á definición de medidas de apoio financeiro por parte da Xunta de Galicia cara ós Concellos (identificados como grupos obxectivo da política pública) para que estes desenvolvan os servizos.
  Ademais, no caso dos servizos relacionados coa atención de proximidade á terceira idade, a Xunta de Galicia apoiará ás entidades privadas e sociais a través de diferentes instrumentos financeiros para o desenvolvemento dos servizos.

- O **Partido Popular local** comparte en boa medida a definición do problema realizada polo Partido Popular autonómico centrada na infradotación da oferta pública, pero conta cunha *historia causal* diferente xa que fai énfase en que a incapacidade municipal para expandir a oferta é causada pola inadecuación do apoio da Xunta de Galicia ós Concellos (tanto no relativo ás ferramentas – subvencións – como no relativo á intensidade das mesmas). Esta diferenza supón que o actor político local asuma unha *hipótese de intervención* centrada na necesidade dunha variación das ferramentas de relación por parte da Xunta de Galicia como principal grupo obxectivo da política pública.

- O **Partido dos Socialistas de Galicia – Partido Socialista Obreiro Español autonómico** comparte cos actores anteriores o centro de definición do problema baseado na infradotación da oferta pública de prazas e equipamentos, se ben o grupo obxectivo troca con respecto ó Partido Popular autonómico xa que se centra no papel da Xunta de Galicia. Neste sentido, a *historia causal* céntrase en que os Concellos non contan con apoio suficiente da Xunta para proceder á expansión dos seus servizos, que tería que incrementar as súas transferencias de recursos ós Entes Locais evolucionando dende as convocatorias de axudas anuais ás transferencias directas, cando non reclamando un troco completo do modelo de financiamento local.

- O **Partido dos Socialista de Galicia – Partido Socialista Obreiro Español local** comparte que o centro do problema é a infradotación da oferta pública, pero ó igual co caso exposto do Partido Popular local contempla que este vén dado tanto polo sistema de financiamento local que é considerado insuficiente, como pola incapacidade das ferramentas de colaboración autonómicas. Neste sentido, estas ferramentas non son

consideradas suficientes para dar apoio financeiro nin técnico ós concellos, polo que é a Xunta de Galicia como grupo obxectivo a que debe modificar a relación a través dun novo sistema de transferencias ou de coordinación que garanta a estabilidade dos servizos.

- O **Bloque Nacionalista Galego autonómico** conta cunha definición do problema máis ampla xa que, aínda que o seu centro tamén se refire á infradotación da oferta pública de prazas e equipamentos, amplíase cara as metodoloxías de intervención cos usuarios incidindo na inexistencia dun modelo galego de benestar a raíz da presenza da fragmentación nos servizos en activo nos Concellos. A *historia causal* do BNG céntrase en que é a Xunta de Galicia a que debe liderar, de xeito coordinado cos Concellos, a expansión e homoxeneización dos servizos de benestar, polo que os grupos obxectivo da política son os Concellos e a propia Xunta que debe incrementar a súa implicación.

- O **Bloque Nacionalista Galego local** comparte a amplitude da definición do problema realizado polo BNG autonómico, se ben inicialmente o seu posicionamento é menos ambicioso xa que se centra ó igual cós actores políticos locais nunha definición baseada na infradotación da oferta pública e na súa insostibilidade financeira. Esta definición procede dunha *historia causal* na que a Xunta de Galicia non lidera a política social a nivel financeiro e a nivel técnico (metodoloxías de intervención cos usuarios), de tal xeito que a *hipótese de intervención* do BNG local pasa porque a Xunta de Galicia como grupo obxectivo da política asumira un troco de política que comportara o seu maior liderado institucional, técnico e orzamentario para dar pé á necesaria expansión dos servizos.

Tal e como se pode observar, os principais actores políticos autonómicos contan na VI lexislatura cunha definición do problema que amosa semellanzas e diferenzas. Con respecto ás semellanzas, a infradotación da oferta pública de equipamentos e prazas é o elemento común que as vencella, aínda que é posible albiscar diferenzas con respecto ás *hipóteses de intervención* xa que, en tanto o Partido Popular autonómico contempla o liderado da Administración Local e o apoio da Xunta de Galicia a través das convocatorias anuais de axudas, o PSdG-PSOE afirma a necesidade de incremento dos recursos locais a través do incremento das transferencias autonómicas ou da modificación do modelo de financiamento local, en tanto que o BNG aposta pola creación dun modelo galego de benestar no que a Xunta de Galicia lidere a política en coordinación cos Concellos co obxectivo de deseñar uns servizos homoxéneos e que equilibren o territorio.

Ademais, se ben o Partido Popular autonómico aposta por un *mix* de titularidades na provisión dos servizos (pública, social e privada), o PSdG-PSOE deriva isto á decisión dos Entes Locais, e o BNG realiza o deseño dun modelo no que a xestión pública e a provisión directa garantan que os servizos cheguen con igual calidade a todo o territorio.

V. Cal é hipótese causal e hipótese de intervención da política pública definida na VII lexislatura e cales son os seus principais fitos previstos?

Como consecuencia dos resultados das eleccións autonómicas do ano 2005, e da conformación do Parlamento de Galicia na VII lexislatura que outorga a súa confianza a Emilio Pérez Touriño como Presidente a raíz do pacto de goberno establecido entre PSG-PSOE e BNG, créase a Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar da Xunta de Galicia coas competencias en materia de servizos sociais encabezada por Anxo Quintana.

Esta estruturación do Goberno supón que a Vicepresidencia, como actor institucional autonómico, inicie os seus traballos de definición da nova política social no ano 2005 sobre a base da definición do problema público realizada polo BNG autonómico. Así, a Vicepresidencia expande o perímetro da definición e inclúe os seguintes elementos:

- Infradotación na oferta pública de servizos de benestar, concretamente no que se refire ás Escolas Infantís e ós Centros de Día de Atención ás Persoas Maiores.
- Incapacidade financeira dos Concellos para afrontar a xestión dos servizos públicos.
- Asimetría dos mecanismos de colaboración interadministrativos nunha política multinivel.
- Fragmentación na oferta existente de servizos de benestar debido, sobre todo, á ausencia de medios nos concellos de menor volume poboacional para se facer cargo dos servizos.
- Ausencia de liderado da Xunta de Galicia na política pública.
- Existencia de marxes de mellora na calidade dos servizos, sobre todo con respecto ó número dos recursos humanos que atenden ós usuarios.
- O vencello entre a baixa calidade dos servizos e a súa xestión externalizada.
- Fragmentación das metodoloxías de intervención cos usuarios.

En base a esta definición do problema, así como á consideración de Xunta e Concellos como grupos obxectivo da política pública, a Vicepresidencia elabora unha *hipótese de intervención* que comprende:

- A creación dun ente de colaboración entre Xunta de Galicia e Concellos para artellar a política de xeito multinivel que sexa atractivo para a integración de tódolos Entes locais.
- A necesidade de dotarse dunha política expansiva, focalizada inicialmente nas Escolas Infantís e nos Centros de Atención ás Persoas Maiores, con vocación re-equilibradora do territorio.
- A presenza do liderado da Xunta de Galicia no ente plasmada no compromiso e responsabilidade orzamentaria.
- A xestión consorciada dos equipamentos e do proceso de servución, dende a súa construción ata a xestión do persoal.
- O incremento da calidade nos servizos a través do incremento nos cadros de persoal ou a presenza de plans de formación.
- A introdución de valores relacionados coa calidade, coa atención de proximidade, ou coa normalización lingüística nos servizos.

Deste xeito, a política social multinivel na VII lexislatura descansa sobre un elemento institucional central a partir da cal se espalla a mesma que é a creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar e a adhesión dos Concellos para que, a partir de aí, a

Vicepresidencia poida intervir de xeito coordinado cos Entes Locais para afrontar os problemas da oferta, de metodoloxías de intervención ou de calidade.

Neste sentido, a creación do Consorcio e a adhesión dos Concellos son os principais fitos que comportarán o desprazamento *de facto* do modelo previo de relación multinivel centrado nas convocatorias anuais de axudas, de tal xeito que o ente, e a súa estabilidade institucional, son os alicerces da política pública.

VI. Cal é a posición dos actores da policy network con respecto ó modelo de política pública da VII lexislatura e ó seu rendemento institucional?

A pesar de que a definición do problema e a *hipótese de intervención* sostida pola Vicepresidencia é coincidente en boa parte coas sostidas pola FEGAMP e polos actores políticos locais, o novo modelo de política atópase coa *oposición* de actores como o Partido dos Socialistas de Galicia – PSOE autonómico e do Partido Popular autonómico, polo que se pode indicar que o acordo institucional sobre a política pública é parcial.

Neste sentido, é preciso focalizar a atención nos *roles* sostidos pola FEGAMP como entidade representante dos Concellos, e por PP e PSdG-PSOE como actores políticos autonómicos.

- A **FEGAMP** asume o rol de mediador neste período xa que, se ben coincide coa Vicepresidencia nos principais obxectivos de contido, obxectivos de proceso e obxectivos globais, pódese salientar que no relativo ós obxectivos específicos esta contempla unha maior capacidade de actuación dos Concellos dentro do marco consorcial, de tal xeito que considera que a autonomía local vese limitada polo novo modelo de política. Estes obxectivos son coherentes cos valores do actor onde salientan a defensa da autonomía local, a visibilidade municipal, ou o equilibrio financeiro local.
  Con todo, un dos valores máis salientables dos Concellos é o seu pragmatismo, polo que, se ben o modelo consorcial non responde exactamente ó seu posicionamento, este é un paso adiante para a solución dos problemas de oferta sen tensionar as facendas locais, co cal atópanse nunha situación axeitada no mapa de actores á hora de tender liñas de diálogo entre os diferentes posicionamentos.

- O **PSdG-PSOE autonómico** sostén unhas liñas para a política social coincidentes coas da Vicepresidencia á hora de incidir na oferta pública e na mellora da coordinación entre as administracións, se ben considera que o deseño do Consorcio representa a imposición da vontade da Xunta de Galicia sobre os Entes Locais, minando a súa capacidade e limitando a súa autonomía local, sobre todo no que se refire ás grandes cidades onde existen redes de servizos municipais cunha importante traxectoria de actuación.
  O actor asume o *rol* de *opositor de baixa intensidade* á política entendida dende a perspectiva do cruzamento das políticas sociais coa competición entre actores no sistema galego de partidos xa que, se ben as definicións do problema representadas por PSdG-PSOE e BNG (ou por Presidencia e Vicepresidencia) teñen espazos de complementariedade e coincidencia, a competición establecida entre estes dous actores no

seo do Goberno autonómico (López López, 2015) leva á existencia de tensións xa que o peso da Vicepresidencia e do Consorcio nas políticas sociais "*…era evidente que non se correspondía co mapa político daquela. Era evidente."*[724], tensións estas que son trasladadas ós Concellos nos que "*ningún concello do PSOE participou activamente ó principio na prestación de escolas ou centros de día"*[725]. Con todo, o posicionamento de *opositor* non é posible elevalo á axenda pública xa que isto amosaría fendas no Goberno de coalición, razón esta pola que as tensións se trasladan ó ámbito interno da política.

- O **Partido Popular autonómico** sostén o *rol* de *opositor* xa que, na liña da defensa do modelo previo, o novo modelo de política social comporta unha decisión non incremental dende as dimensións institucional e substantiva. Polo tanto, e de xeito independente á coincidencia na definición do problema en elementos como a oferta pública, o Partido Popular autonómico establece unha estratexia de crítica á política.
  Con todo, este posicionamento evoluciona manténdose dentro da *oposición* xa que conforme se achega a convocatoria electoral do 2009, esta *oposición* medra en intensidade a través da mobilización directa ou indirecta de argumentos tales como a autonomía local, a imposición da homoxeneidade do modelo de servizos, o excesivo gasto público, o nepotismo na selección de persoal, ou a imposición lingüística nas Galescolas.
  É preciso indicar que a intensidade da oposición do actor á política medra substancialmente a partir do ano 2007 coincidindo, dunha parte, coa expansión do modelo a través da adhesión de Concellos e, por outra parte, coa proximidade da convocatoria electoral. Así, ó igual có observado con respecto ó PSdG-PSOE, débese ter en conta a competición entre os actores políticos autonómicos no sistema galego de partidos á hora de estudar o posicionamento do PP autonómico.
  Neste sentido, a centralidade entendida como obxectivo específico do actor emerxe como determinante á hora de comprender a súa oposición a un modelo institucional no que se estaban a integrar os Concellos con alcaldías populares e ó que o PP como actor político local incluso chegaba a apoiar dende unha óptica pragmática, tal e como se pode observar na sinatura do Protocolo entre Vicepresidencia e FEGAMP no 2006.

A análise dos posicionamentos dos principais actores da *network* leva a considerar que, se ben a Vicepresidencia acada un acordo institucional básico coa FEGAMP, e coincide con boa parte da definición do problema e das historias causais dos actores políticos locais, esta coincidencia non se estende ós actores políticos autonómicos.

Esta presenza de arestas entre as definicións dos actores políticos autonómicos e Vicepresidencia vese incrementada ó ter en conta a competición pola centralidade dos actores políticos autonómicos no sistema de partidos, de tal xeito que esta area política incide directamente nos posicionamentos dos actores na política social independentemente de que poidan existir espazos para a coincidencia ou compatibilidade.

É dentro desta competición onde se entende o proceso de *emerxencia* ou *mergullo* na axenda de argumentos tales como a autonomía local, a imposición lingüística ou incluso a oferta de equipamentos. É dicir, estes argumentos son considerados recursos e son

[724] Declaracións realizadas por Beatriz Sestayo, parlamentaria do PSdG-PSOE 2005 – 2016 e concelleira responsable de Benestar en Ferrol 2007-2011 e 2015-2016.
[725] Declaracións realizadas por Andrés Vázquez, Director da Área de Benestar do Consorcio 2007-Actualidade.

mobilizados polos actores atendendo ó seu posicionamento e ós seus obxectivos e valores en cada intre.

Así, o acordo institucional que ten que operar a xeito de alicerce da política é inestable e incompleto, non sendo quen a Vicepresidencia como *promotora* de mobilizar suficientes recursos como para garantir ó longo do período 2006 – 2009 a institucionalización do modelo creado e, polo tanto, de garantir a estabilidade do Consorcio como ente administrativo que o artella a pesar do elevado rendemento institucional do mesmo.

VII. Cal é a definición do problema público, hipótese causal e hipótese de intervención na VIII e IX lexislaturas e como se desenvolven as diferentes etapas da política pública? Cales son as reaccións da policy network?

Nos intres finais da VII lexislatura a definición do problema dos principais actores da *policy network* evoluciona con respecto ó período anterior coa excepción da Vicepresidencia da Xunta como *promotor* do modelo de política e do BNG autonómico como *aliado.*

O principal troco foi o acontecido no Partido Popular autonómico que, se ben segue a soster o seu rol de *opositor,* xa non se asenta unicamente na defensa das regras institucionais do período previo, senón que evoluciona cara unha *historia causal* na que a Vicepresidencia tenta substituír ós Concellos nas súas competencias mediante a imposición dun ente que malgasta os recursos públicos, definindo o problema en termos de imposición e ineficiencia do gasto público. Este novo artellamento da definición do problema é utilizado dende o ano 2008 e o seu uso é máis intenso canto máis se achega a convocatoria electoral do ano 2009.

Neste sentido é salientable a capacidade de mobilización de recursos do actor que leva non unicamente á variación na súa propia definición do problema, senón á modificación dos *frames* nos que se moven o resto de actores da *policy network,* para o cal se ve apoiado por actores pertencentes a outras areas políticas que teñen influencia tanxencial pero acumulativa nas políticas sociais. Así, se ben no período previo o centro do problema público era a oferta dos servizos públicos e o seu financiamento, neste período o centro pasa a estar ocupado por elementos como o elevado gasto público ou a inadecuación dun novo modelo de política social xurdido pola necesidade de distribuír competencias e recursos entre os membros da coalición gobernamental, liñas argumentais estas que teñen un elevado impacto público nun intre marcado polo inicio da crise económica.

Esta variación da definición do problema acontecida ó redor das eleccións autonómicas do 2009 inflúe no período posterior, onde pasa a se constituír en *hipótese causal* xa que será o eixo da política do Goberno da Xunta de Galicia e que, conxuntamente co xa mencionado binomio *austeridade – racionalización,* constituirá a *hipótese de intervención* e centro dos diferentes produtos intermedios analizados na aplicación do modelo da investigación.

Deste xeito, ó seren a *austeridade - racionalización* os conceptos fundamentais ó redor dos cales se artella a axenda da actuación gobernamental, as restantes etapas da política pública encamiñaranse á disolución, liquidación e extinción do Consorcio como ente representativo do modelo previo de política, en tanto que se procede á modificación da

dimensión substantiva da mesma xa nos primeiros intres da VIII lexislatura a través da incidencia sobre a titularidade da provisión dos servizos, a limitación da expansión ou a terminación parcial do programa das Galescolas (De León 1978 citado en Meny e Thoenig 1992, ou Hogwood e Peters 1983, citados por Gelambí Torrell, 2006). Ademais, non é posible obviar a dimensión simbólica que na VII lexislatura tivo o Consorcio e, polo tanto, o simbolismo da súa extinción.

Con respecto ós restantes actores da *network,* a política pública definida dende a Consellería de Traballo e Benestar provoca que estes manteñan a continuidade na súa definición do problema centrada nos aspectos relacionados coa oferta e co financiamento dos servizos públicos, sobre todo tendo en conta o deseño das liquidacións das achegas dos Concellos realizadas dende o Consorcio e a Consellería, así como a conxelación *de facto* da expansión dos equipamentos acontecida no período.

Con todo, os diferentes actores inclúen na súa definición elementos relacionados coa autonomía local (FEGAMP, PSdG-PSOE, actores políticos locais) ou coa identidade (BNG) como reacción á liña da Xunta de Galicia, se ben non inciden no redeseño da política ou na variación dos seus *frames*. Así, verifícase que é o Partido Popular autonómico o actor central tanto das políticas sociais como do sistema galego de partidos ó contar coa devandita capacidade de variación dos marcos nos que se desenvolve a política e as axendas dos restantes actores.

Esta centralidade ratifícase xa que o desencontro entre Concellos e Consellería/Consorcio que supón a liquidación das achegas municipais, e a súa utilización por parte dos actores políticos locais e autonómicos, non comporta a variación dos marcos interpretativos da política social e, polo tanto, a redefinición do problema e da propia política. Esta confrontación dá no bloqueo da modificación da dimensión institucional (liquidación do Consorcio e substitución pola Axencia) previstas dende a Xunta de Galicia, bloqueo este que só desaparece cando o Partido Popular autonómico modifica o seu *rol* e pasa de *opositor* a *promotor* a finais do ano 2015. É dicir, é o Partido Popular autonómico o que determina o vieiro básico e a estabilidade da política, contando o resto dos actores da *network* coa capacidade de bloqueo da mesma debido ó elemento multinivel, pero non da súa modificación.

VIII. Cal é a definición do problema público, hipótese causal e hipótese de intervención na X lexislatura e como se desenvolven as diferentes etapas da política pública na X lexislatura? Cales son as reaccións da policy network?

A partir do ano 2015, coa creación da Consellería de Política Social, a definición do problema varía e, polo tanto, varía tamén a *hipótese causal* e a *hipótese de intervención* da política social.

O centro da definición do problema pasa de ser a imposición do modelo consorcial ós Concellos, a súa ineficiencia e elevado gasto público, a estar centrado na inestabilidade e na ausencia de claridade do mesmo, elementos estes que veñen determinados por unha *hipótese causal* sostida dende o Partido Popular autonómico, a Consellería de Política Social e o

Consorcio na que a responsabilidade da situación lle corresponde á Vicepresidencia da Xunta que na VII lexislatura asinou múltiples convenios cos Concellos para a súa integración no Consorcio deseñados *ad hoc* e sen ningún tipo de planificación económica, o cal determina os problemas de operatividade e financiamento do ente.

Nesta liña, a *hipótese de intervención* presenta variacións con respecto ó período previo xa que o bloqueo da dimensión institucional dos actos de implementación ó que se chegou a raíz do posicionamento dos Concellos, supón que a Consellería estableza un vieiro de *pacificación* no que a clarificación das cláusulas dos convenios é o elemento central. Así, esta *hipótese de intervención* marca tódalas etapas da política a partir de finais do 2015 dando lugar á sinatura dos diferentes Acordos para a estabilización do Consorcio.

Os restantes actores da *network* manteñen os posicionamentos previos apoiando a nova liña na dimensión institucional establecida pola Consellería e polo Partido Popular autonómico, polo que é posible afirmar que na X lexislatura acádase o acordo institucional entre os actores sobre o modelo institucional multinivel das políticas sociais, limitándose as tensións entre os devanditos actores á dimensión substantiva das mesmas.

Deste xeito, a Consellería de Política Social pasa a desempeñar o *rol* de *promotor* da política pública que ficara baleiro dende a desaparición da Vicepresidencia da Xunta no ano 2009, o cal lle outorga un importante impulso e estabilidade ó deseño institucional da política. Neste sentido, na liña do mencionado, é a variación do posicionamento do Partido Popular autonómico a que determina estas modificacións, verificando así a súa centralidade tanto na *network* das políticas sociais como no sistema galego de partidos xa que, ó igual có acontecido no 2009, modifica os *frames* da política atendendo ós seus obxectivos específicos e determinando a axenda dos restantes actores.

Con todo, é preciso incidir en que nos obxectivos específicos do actor analizados para este período obsérvase unha salientable incidencia dos valores das persoas de referencia que acceden á dirección da Consellería e do Consorcio. Así, numerosos entrevistados vencellan o municipalismo, o pragmatismo e a experiencia no Goberno Local do novo equipo directivo co incremento da *responsiveness* da Consellería ás demandas dos Concellos e, polo tanto, para a saída consensuada ó bloqueo da dimensión institucional da política pública propia do ano 2015. Deste xeito verifícase a relevancia do enfoque neo-institucional como básico na análise do comportamento dos actores e, polo tanto, das políticas públicas.

IX. Cal é a incidencia do rendemento institucional do modelo de política pública da VII lexislatura nas viraxes observadas e na institucionalización da mesma?

A modificación non incremental das políticas sociais realizada na VII lexislatura supón a realización de trocos na súa dimensión institucional e substantiva e a creación dunhas novas regras institucionais de carácter multinivel.

Este novo modelo de política parte das diferenzas entre a definición do problema público pero, sobre todo, dos grupos obxectivo e da hipótese de intervención realizada entre o Partido Popular autonómico e a Consellería de Familia nas V e VI lexislaturas, e a realizada polo

Bloque Nacionalista Galego autonómico, pola FEGAMP e pola Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar na VII lexislatura. Neste sentido, a totalidade dos actores da *network* asumen que o modelo de relación multinivel do período anterior á VII lexislatura presenta un abano de *disfuncións* que van dende a percepción de *clientelismo* ou *feble institucionalidade*, ata o recoñecemento de que o modelo non acadou un incremento da oferta de servizos suficiente como para atender á demanda da poboación, ou que xeraba unha situación de dependencia municipal con respecto ás decisións da Xunta de Galicia na liña de Medir Tejado (2015).

Esta confluencia das percepcións dos actores (agás o Partido Popular autonómico) é a base do acordo institucional da VII lexislatura que dá pé ó novo modelo de política que responde tanto ás necesidades financeiras municipais, como ás necesidades de planificación e expansión dos servizos, a pesar de que xera tensións na interpretación do principio de autonomía local.

Con todo, a pesar de que a política evoluciona ó longo da VII lexislatura en diferentes niveis (incremento dos orzamentos autonómicos, incremento da adhesión municipal ó Consorcio e da xestión consorciada de equipamentos, incremento da oferta de prazas públicas, ou deseño de novos servizos), o *rol* dos actores políticos autonómicos diferentes do BNG aséntase sobre a súa *oposición* e esta intensifícase co achegamento das eleccións do 2009. É dicir, os obxectivos específicos dos actores políticos autonómicos e, concretamente, a competición pola centralidade na *network* das políticas sociais e no sistema galego de partidos, teñen máis peso na definición da súa axenda có rendemento da propia política.

Este feito non acontece a nivel local xa que, se ben existen diferenzas entre os actores políticos locais con respecto á definición do problema ou á *hipótese de intervención*, estas matízanse en función da existencia dun acordo institucional local básico en torno á infradotación da oferta e á insuficiencia financeira local como centro do problema público, e ó pragmatismo como valor central para a interacción entre os actores. Neste sentido, existe un consenso global a nivel local sobre as *disfuncións* mencionadas do modelo do período previo á VII lexislatura, así como sobre a percepción positiva (aínda que con matices) da evolución ó modelo consorcial.

O *rol* de *opositor* sostido polo Partido Popular autonómico na VII lexislatura é a base a partir da cal se xeran as *viraxes* que afectan á dimensión institucional da política pública e, sobre todo, ó Consorcio como ente que representa esta dimensión. Estas *viraxes* son causadas pola consideración compartida polo Partido Popular e pola Consellería de Traballo e Benestar de que a dimensión institucional da política, como parte da *hipótese de intervención*, non é coherente cunha nova definición do problema centrada no elevado gasto público e na innecesariedade do propio ente, de tal xeito que se inicia unha nova liña política encamiñada á *austeridade* e *racionalización* personificadas na figura da Axencia como ente autonómico.

Así, o troco na definición do problema realizada polo Partido Popular autonómico e pola Consellería de Traballo e Benestar supón que o deseño realizado na VII lexislatura non responda ós novos criterios e que, polo tanto, o seu rendemento en termos de incremento da oferta ou de osixenación dos orzamentos municipais non sexan elementos centrais para a súa consideración como *hipótese de intervención* válida, o cal supón a ruptura do proceso de institucionalización do modelo consorcial e a inestabilidade do ente.

Este proceso sofre unha nova *viraxe* no ano 2015 cando o novo equipo da Consellería de Política Social modifica de novo a definición do problema, e o Consorcio pasa a ser considerado como ente válido para artellar unha *hipótese de intervención* que busca a *pacificación*, o desbloqueo e un novo acordo institucional. Deste xeito, a arquitectura institucional da VII lexislatura entra a formar parte de novo da *hipótese de intervención* en detrimento da Axencia e, polo tanto, retómase o proceso de institucionalización do modelo e a estabilidade do ente na liña de Parrado (2015).

Así, obsérvase como a evolución da definición do problema determina a validez da hipótese de intervención, e as *viraxes* do Consorcio responden á evolución dos criterios que conforman a devandita definición do problema.

Con todo, a investigación amosa que na construción da definición do problema por parte dos actores inciden numerosos factores entre os cales salientan os seus obxectivos e valores, de tal xeito que o proceso de definición do problema por parte do actor non é neutro senón que traslada a súa subxectividade á política pública e, neste caso, obsérvase como un factor primordial na definición do problema público por parte dos actores políticos autonómicos é a competición pola centralidade. A incidencia deste factor supón que se constrúa un contexto onde a política social se deixe de observar como un xogo de cooperación (Lowi, 1964 e 1972) para pasar a ser un escenario onde a interacción entre os actores se identifica como un xogo de suma cero e, polo tanto, onde prime a confrontación.

X. Cal é o policy style dominante nas políticas sociais ó longo do período analizado? Considérase que outras areas políticas inflúen no policy style das políticas sociais?

O estudo do *policy style* das políticas sociais debe ser realizado atendendo ás características dos actores da *network* e á diferenciación entre a súa natureza política/institucional e o seu ámbito de referencia autonómico/local.

Tal e como se puido observar, o estilo das interaccións entre os actores políticos locais responde ó consenso en todo o período analizado xa que estes comparten (aínda que con matices) o centro da definición do problema público baseado na infradotación da oferta pública e do financiamento insuficiente das facendas locais, así como a *hipótese de intervención* formulada na VII lexislatura baseada nun maior artellamento multinivel e no liderado orzamentario da Xunta de Galicia. Con todo, é posible atopar matices entre os diferentes actores políticos locais, pero constátase a presenza de valores relacionados co pragmatismo que actúan a xeito de limitadores do efecto das posibles diferenzas, primando a vontade de ofrecer servizos que cubran as necesidades da poboación.

O estilo das interaccións dos actores políticos autonómicos non segue o mesmo esquema dos actores políticos locais xa que é posible observar como a confrontación domina en tódolos períodos analizados ata chegar ó 2015, onde a raíz dos trocos propiciados polo Partido Popular autonómico e a sinatura do Acordo de maio do 2016, o estilo pode ser considerado

como de consenso no que se refire á dimensión institucional da política pública, en tanto que a confrontación segue presente na dimensión substantiva.

Con respecto ó estilo das relacións entre os actores institucionais, é dicir, entre Concellos e a Xunta de Galicia, estas desenvólvense na VII lexislatura baseadas no consenso para pasar nas VIII e IX lexislaturas a un estilo baseado na confrontación e, coa creación da Consellería de Política Social no 2015, finalmente asentárense nun estilo de carácter consensual.

Neste sentido é preciso mencionar que a confrontación entre os actores institucionais propia das VIII e IX lexislaturas dáse con posterioridade á aprobación en Asemblea da disolución do Consorcio e da súa substitución pola Axencia no ano 2010, sendo o elemento detonante desta confrontación a liquidación das achegas económicas adebedadas polos Concellos ó Consorcio e os seus intentos de cobro por parte do propio Consorcio. Con todo, e a pesar de que esta confrontación leva ó bloqueo da dimensión institucional da política, dáse nun plano non público a pesar de que determinados actores políticos tentan elevala na axenda mediática, o cal amosa a limitación das súas capacidades para mobilizar recursos que incidan nos medios de comunicación.

Como se pode comprobar, a determinación do *policy style* das políticas sociais é complexo xa que interveñen grupos de actores que interactúan entre si en planos diferentes e que inflúen nos outros actores. De tódolos xeitos, a investigación verifica que é o Partido Popular autonómico o actor que determina o estilo xeral da política a través do seu rol *opositor* ó deseño da VII lexislatura que é transmitido á Consellería de Traballo e Benestar nas VIII e IX lexislaturas e que, polo tanto, impide o proceso de institucionalización das regras propoñendo outras (a Axencia) máis axeitadas á definición do problema realizada.

Unha vez verificada a relación de causalidade existente entre o posicionamento do Partido Popular autonómico e as *viraxes* na institucionalización das regras creadas na VII lexislatura, é preciso incidir nas causas que levan ó posicionamento do actor, atopando elementos relacionados coa propia política social e elementos doutras areas políticas que inflúen na conformación da posición do actor.

Neste sentido, ademais das diferentes políticas relacionadas coas limitacións e a racionalización do gasto público propias da etapa de crise económica presentes a partir do ano 2010 que inciden na desaparición do enfoque expansivo para as políticas sociais, é preciso salientar que o Partido Popular autonómico inicia a súa oposición ó novo artellamento multinivel deseñado na VII lexislatura dende o intre da súa creación.

Esta oposición foi vencellada por diferentes actores entrevistados coa potencialidade que o modelo de política social creado pola Vicepresidencia tiña en termos de construír:

> …un proxecto político que a xente identifique co seu propio benestar (…)Por que o PP se lanzaba en tromba? Porque lle facía dano ó PP. Para empezar a horadar e a contradicir democraticamente ese fenómeno social que significa o PP non se fai facendo alegatos al antifascismo tódolos días, porque esa non é a realidade. Como se fai? Construíndo un proxecto político que a xente identifica co seu propio benestar. E sabían perfectamente que mentres o nacionalismo se adique a facer manifestacións polo idioma, pois é algo que se lle apunta ó nacionalismo antes de que o faga. Iso non significa ningunha novidade. Ah, se o nacionalismo pretende construír unha rede pública de servizos sociais e que a xente

> empece a identificar ó nacionalismo como un proxecto político preocupado polo benestar da xente, coidado, iso xa é un problema.[726]

A elevada potencialidade do modelo comportaba que:

> …o sistema era visto cunha simpatía crecente por parte de bases do PP e de responsables municipais do PP que se implicaban no Consorcio. Fáloche de Crespo e de moitos alcaldes e alcaldesas do PP que ían falar ó Consorcio para que se puxera unha residencia…[727].

Esta capilarización afectaba a unha salientable base electoral e de poder institucional do Partido Popular, que identificou este proceso como un elevado risco xa que:

> …fixeron (o BNG e Vicepresidencia) como o cuco que pon o ovo no niño doutro paxaro, logo despois o outro paxaro choca o cuco. Despois o cuco vai botando pouco a pouco ós outros irmáns fora e queda el como amo e señor. Entón estes quixeron facer como o cuco, pero so tiveron unha lexislatura e non dou tempo a choca-lo ovo.[728]

Así, independentemente da potencialidade do deseño institucional da política social na VII lexislatura e da presenza dunha valoración positiva do feito consorcial[729] por parte do Partido Popular autonómico, a propia construción dun novo modelo de política social por parte do BNG autonómico e da Vicepresidencia constitúe unha referencia para o asentamento dun proxecto político emerxente. Perante esta situación, o Partido Popular autonómico ve posto en cuestión a súa posición como actor central do sistema galego de partidos no ano 2007-2009 e reacciona a través do *rol* de *opositor*.

Deste xeito, o espallamento da competición política á area das políticas sociais multinivel xera un *policy style* baseado na confrontación e dá nunha modalidade de xogo non cooperativa que provoca a obstaculización da institucionalización das regras da VII lexislatura ó longo dos anos 2009 – 2015.

Con todo, a confrontación reláxase a partir de finais do 2015 e a competición supérase cando o actor político central ve asegurada a súa posición no sistema galego de partidos xa que este emerxe "*sobre a cinza de tódolos partidos políticos galegos"*[730], pasando a unha nova fase de *pacificación* institucional da política centrada en retomar a institucionalización do modelo de relación multinivel consorcial.

[726] Declaracións realizadas por Anxo Quintana, Vicepresidente da Xunta de Galicia 2005 – 2009.
[727] Declaracións realizadas por Carlos Aymerich, voceiro do BNG (2005-2009) e representante do na V Comisión 2009-2012.
[728] Declaracións realizadas por Xosé Crespo, Alcalde de Lalín e Presidente da FEGAMP 2003 – 2007.
[729] É preciso lembrar declaracións como "*…lo que es el objetivo y la idea base del Consorcio de compartir la gestión de una red de centros de día y escuelas infantiles, nosotros siempre lo valoramos de forma positiva"* realizadas por Marta Rodríguez Arias, voceira do PP na V Comisión na VII lexislatura, e actual voceira en materia de Asuntos Sociais e Vicepresidenta do Parlamento, no marco da investigación.
[730] Declaracións realizadas por Carme Adán, Secretaria Xeral de Igualdade 2005 – 2009 no seo da investigación.

7.3 A VERIFICACIÓN DA HIPÓTESE.

Ó longo do apartado adicado á formulación do traballo estableceuse como hipótese da investigación a seguinte:

> *A creación do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar por parte da Vicepresidencia da Xunta de Galicia e a FEGAMP no ano 2006 comporta unha decisión non incremental con respecto á política pública de servizos sociais que supón un novo enfoque das regras institucionais e, polo tanto, unha recomposición do mapa e dos posicionamentos dos actores na devandita política entendida en termos multinivel.*
>
> *Esta recomposición leva á reacción dos principais actores políticos e institucionais ó longo da VII lexislatura e seguintes, de tal xeito que, independentemente do rendemento institucional do ente creado, se formule un cuestionamento constante sobre a existencia do propio Consorcio que, en función das capacidades de mobilización de recursos dos actores, levará dende a decisión da disolución na VIII lexislatura, ata a definitiva consolidación e estabilidade do ente na X.*

Tal e como se puido comprobar, a aplicación do modelo de análise de políticas públicas ó estudo de caso achega información para dar resposta ás preguntas da investigación e, polo tanto, poder verificar a hipótese.

A investigación realizada verifica que o acordo institucional entre os actores da política é un elemento *sine qua non* no proceso de institucionalización e, polo tanto, de estabilización dunhas novas regras institucionais.

Para que este acordo sexa posible, os diferentes actores deben interactuar dentro dun estilo non confrontativo ou, cando menos, que a intensidade da confrontación habitual no seo dunha política pública non se espalle da dimensión substantiva á dimensión institucional da mesma. Este feito non comporta que os actores deban manter visións homoxéneas sobre a validez ou percepción do rendemento das regras institucionais propias dun determinado período, senón que debe existir un *policy style* que sexa receptivo para que as regras institucionais vixentes teñan *responsiveness* perante as demandas dos actores, tanto máis canto poden existir percepcións fundamentadas no relativo ó seu limitado rendemento.

Así, é a capacidade dos actores para asumir a evolución das regras institucionais e, polo tanto, un *policy style* onde a negociación e a chegada a acordos sexa posible, o que determina o acordo institucional básico sobre as regras institucionais dunha política pública, en tanto que permite a confrontación plural sobre a dimensión substantiva da mesma.

Os fundamentos deste acordo institucional creado a partir dun estilo de interacción entre os actores baseado no consenso ou, cando menos, nunha confrontación limitada, remiten á

análise dos valores e dos obxectivos específicos que conforman os alicerces dos posicionamentos dos actores no seo dunha política e, polo tanto, do estilo das políticas. Neste sentido, a pesar de que Lowi (1964, 1972) demostra que as políticas sociais entran dentro daquelas identificadas como distributivas e son susceptibles de xeraren acordos e xogos de suma positiva, o estudo dos valores e os obxectivos específicos dos principais actores políticos autonómicos da VII lexislatura leva a observar a inclusión de elementos alleos ás propias políticas sociais, polo que a conformación dun novo acordo institucional no 2006 para a evolución do modelo previo considerado como de escaso rendemento vese dificultada polo cruzamento de motivacións relacionadas coa competición pola centralidade política dos actores no sistema galego de partidos.

Así, a variación da dimensión institucional da política social é observada polos actores como susceptible de xerar beneficios e custos concentrados ó modificar as capacidades de mobilización de recursos dos actores da política do anterior período, o cal supón que o *policy style* consensual das areas políticas distributivas se vexa desprazado por un estilo centrado na confrontación semellante ó vixente nas políticas redistributivas segundo Lowi (1964, 1972).

O estudo de caso realizado e a aplicación do modelo da análise de políticas públicas verifica a hipótese formulada xa que é a inexistencia dun acordo institucional entre os principais actores da política pública a que determina a interrupción da institucionalización das regras institucionais creadas na VII lexislatura. Esta diverxencia entre os actores, principalmente entre os de carácter político autonómico ó longo da VII lexislatura, trasládase ós actores institucionais nas VIII e IX lexislaturas debido ó compoñente multinivel da política.

O desacordo entre os diferentes grupos de actores non ten o seu fundamento no rendemento institucional do modelo creado no 2006 en termos de incidencia sobre unha definición do problema centrada na oferta, senón que vén determinado pola suposta influencia que o cambio de modelo de política social multinivel tería sobre o sistema galego de partidos afectando á capacidade dos actores políticos na súa competición. Así, os actores políticos autonómicos interpretan que o novo modelo de política social outorgaría maior presenza e maior capacidade de mobilización de recursos para o promotor en contextos territoriais onde a súa posición non era forte (concellos de pequeno tamaño do eido rural ou peri-urbano) ou en areas políticas identificadas tradicionalmente con outro actor político. Deste xeito, a variación da dimensión institucional da política social multinivel interprétase en termos de xeración de beneficios concentrados para a Vicepresidencia da Xunta e o BNG autonómico, e de custos concentrados para o Partido Popular e o PSdG-PSOE autonómicos, co cal o éxito na implantación do modelo a través do Consorcio e da adhesión municipal é o detonante para a consolidación dun *policy style* conflitivo e, polo tanto, para a inestabilidade institucional.

A inestabilidade das regras da VII lexislatura ten o seu máximo expoñente no ano 2010 coa decisión da Asemblea do Consorcio da súa disolución. Con todo, esta decisión non comporta a creación dun novo Acordo Institucional entre os actores con respecto a unha nova dimensión institucional da política, senón que se dará paso a un período de desacordos entre os actores institucionais autonómicos e locais que xera unha situación de bloqueo imposibilitando a institucionalización das novas regras promovidas pola Consellería de Traballo e Benestar.

Así, o desacordo entre os actores políticos marca a paralización da institucionalización das regras institucionais creadas na VII lexislatura, en tanto que o desacordo entre os actores institucionais autonómicos e locais determina o non xurdimento das novas regras institucionais na VIII e IX lexislaturas, sendo o acordo acadado no 2016 o fito que elimina o bloqueo da política e que permite retomar a institucionalización das regras do 2006.

Ademais, é posible observar como no mapa de actores non teñen relevancia os actores sociais tales como asociacións de usuarios dos servizos. Estes actores poderían operar en clave de recondución dos valores e obxectivos específicos dos actores políticos autonómicos, refocalizando a visión do problema na dotación de equipamentos e, polo tanto, no servizo á cidadanía en tanto que se matizaría a importancia da competición pola centralidade política que dá pé ó estilo de interacción conflitivo. Con todo, tal e como se indicou, non se evidencia a capacidade deste tipo de actores sociais a nivel autonómico, limitándose a actuar en contornas locais dun xeito heteroxéneo, fragmentado e puntual para incidir na conformación da axenda dos actores políticos e institucionais locais.

Neste punto é preciso preguntarse polas razóns que fan posible que no ano 2015-2016 se xere un *policy style* axeitado para o acordo. A investigación amosa que os actores políticos autonómicos identifican a situación na VII lexislatura como propia dunha intensa competición pola centralidade no sistema galego de partidos e, polo tanto, xéranse influencias bidireccionais entre as políticas públicas sectoriais e a capacidade dos actores políticos autonómicos na devandita competición.

Esta situación vese modificada nos anos 2015-2016 e, sobre todo, na X lexislatura onde a competición entre os actores políticos autonómicos se ve matizada atendendo á posición de fortaleza do Partido Popular que o leva a repetir maioría absoluta nas eleccións autonómicas do ano 2016. É dicir, o contexto electoral dos anos 2007-2009 amosa diferenzas de fondo con respecto ó da X lexislatura no relativo á capacidade dos actores políticos autonómicos de discutir a centralidade do Partido Popular. Con todo, débese ter en conta que o troco do posicionamento do actor no 2015 tamén é identificado como unha *viraxe* dirixida á *pacificación* dunha política de elevada capilaridade que podería matizar as fortalezas do Partido Popular autonómico nun ciclo electoral non propicio, tal e como se puido observar ó longo dos anos 2015 e 2016 nas eleccións locais e estatais, se ben a presenza de resultados electorais negativos para o actor non se trasladan ó nivel autonómico no ano 2016 dando pé á terceira maioría absoluta e ó inicio da X lexislatura.

Polo tanto a aplicación do modelo de análise ó obxecto da investigación verifica a hipótese da mesma, indicando que é a existencia do acordo entre os actores o que determina a institucionalización dunhas regras xurdidas como decisión non incremental perante o escaso rendemento do modelo previo, polo que a análise do caso leva a concluír que o rendemento dunha política non é o elemento fundamental para acadar a súa estabilidade.

8. Conclusións e consideracións finais.

8.1 A FORMULACIÓN DAS CONCLUSIÓNS.

> Inevitablemente o alcalde débese ós seus veciños cando hai unha serie de necesidades. E por moito que che estean dicindo arriba que non te metas porque é apoiar unha iniciativa que non nos dá rendibilidade, pois eu teño que dar a cara diante dos meus veciños e dos meus problemas. E aí adheríronse, pero era esquizofrénico porque necesito cartos, porque meterme dáme a posibilidade de abrir unha escola infantil, de abrir un centro de día, pero ó mesmo tempo téñolle que dar contas de porqué me meto ós que están enriba de min porque me van dicir… É unha dinámica descolocadora para todo o mundo e moi difícil de combinar. Unha convivencia política moi difícil de xestionar… métome pero non vou á inauguración… métome pero cuestiónoo (…) onde ía dar non sei que, agora non dou nada pero estou (…) é unha cousa complicada e complexa de entender.
>
> …non ten explicación. Os alcaldes eran conscientes de que era necesario crear equipamentos para os maiores, pero como iso supoñía posiblemente unha dificultade política nas súas organizacións, metíanse pero sen facilitar. Quero estar pero non que se saiba, quero estar sen que se vexa, quero rendibilizalo politicamente… Non é nada san. Aquilo non foi nada san[731].

A investigación demostra que, contrariamente ó que indica a persoa entrevistada nas súas declaracións, as posicións dos actores e *viraxes* da política pública teñen explicación. E non unicamente teñen explicación, senón que existe unha relación de causalidade entre as motivacións dos actores, as súas accións, o estilo das interaccións, e a formulación dunha política complexa e multinivel que incide sobre a cidadanía nun eido tan sensible como é o dos servizos de atención ás persoas maiores ou á primeira infancia.

Así, no modelo de análise utilizado realízase un achegamento integral tanto á evolución da política ó longo dos diferentes períodos, como á evolución dos diferentes elementos constitutivos da mesma que se corresponden cos actores, cos recursos mobilizados e coas regras institucionais. Deste xeito a política convértese na variable dependente xurdida a raíz do xogo entre os tres elementos indicados, polo que a súa variación corresponderase coa modificación do status quo e, polo tanto, abrirase a oportunidade de novos enfoques e aproximacións, así como das correspondentes reaccións ós mesmos.

Este último apartado da investigación supón unha tentativa de condensación dos principais contidos do traballo realizado para o cal, tendo en conta que no anterior apartado foron respondidas as preguntas da investigación e verificada a hipótese, será estruturado en diferentes seccións onde se irán comentando os aspectos máis salientables relacionadas tanto coa aplicación metodolóxica do modelo de análise, como coa política de referencia sempre co obxectivo de enfiar o contido académico do traballo coa súa dimensión analítica.

---

[731] Declaracións realizadas por María Xesús Lago, Secretaria Xeral de Benestar da Xunta de Galicia 2005-2009.

8.2 AS *VOCES BAIXAS* COMO PROTAGONISTAS DO MODELO DE ANÁLISE.

> Quen son as voces baixas? Son as criaturas, os nenos e nenas, as mulleres que falan soas, os mortos, os animais…"[732]

O modelo de análise utilizado non só amosa a complexidade dunha política, senón que é complexo en si mesmo ó tentar de condensar e explicar tódolos factores que inciden na propia política ata observar as relacións de causalidade existentes que explicarían a súa dirección.

É neste contexto de complexidade onde o modelo integra a xeito de quebracabezas os diferentes elementos sobre os que se asenta a evolución da política así como os factores que os explican, concedendo un rol central ás interaccións entre os actores e á súa análise dende a óptica neo-institucional.

Así, enténdese que a política é unha acción dos poderes públicos construída polos actores, sendo preciso mergullarse no seu comportamento para estudar e explicar os elementos que conforman este comportamento, e como estes evolucionan como xeito de aclarar (I) o rol individual de cada actor na xeración dun estilo determinado (as interaccións); (II) os recursos que cada actor mobiliza no proceso de conformación e en apoio do seu rol; e (III) como as regras institucionais formais e informais inflúen nos actores e se ven influídas por eles. A conxunción destes elementos determina o contido da política e, polo tanto, a acción pública.

Imaxe 42: Modelo de análise e alcance temporal da investigación.

Fonte: Elaboración propia a partir de Subirats e outros (2008)

O modelo utilizado permite indagar sobre as razóns que determinan o rol do actor como elemento central na interacción na *network* no camiño cara a xeración da acción pública dende unha perspectiva que complementa o pluralismo limitado na presenza de actores coa racionalidade limitada dos mesmos (Lindblom, 1959 ou March e Olsen, 1997).

A través desta interpretación, o modelo abre a porta á entrada das *voces baixas* entendidas como os valores, os obxectivos específicos ou as motivacións non visibles ou soterrados, a través dos que cada actor constrúe o seu posicionamento e o seu rol na política. Deste xeito, obsérvase como a política é unha construción social conformada a través de interaccións entre

[732] RIVAS, M. (2012). *As voces baixas*. Edicións Xerais de Galicia. Vigo.

actores que, á súa vez, sosteñen posicións construídas nas que inflúen elementos como a experiencia, a socialización ou os valores do propio actor e das persoas que o integran.

Só entendendo esta complexidade é posible comprender como evolucionan os comportamentos dos actores, como estes comportamentos amosan fendas internas, ou como elementos tan subxectivos como a experiencia laboral dunha persoa pode ser interpretado como detonante para a introdución dunha serie de valores nun actor que sexa suficiente como para modificar os seus *frames*, o seu comportamento, e variar o estilo da política.

Con todo, na liña do pluralismo limitado e tendo en conta que só os actores que sexan quen de mobilizar recursos suficientes para incidir na política son contemplados dentro da *network*, é preciso salientar como esta capacidade é fundamental para vencellar a política e as súas fases coa distribución do poder na sociedade (Lindblom, 1959) achegando o enfoque politolóxico da análise de políticas públicas do que falan Gomà e Subirats (1998).

Neste sentido, ademais da construción do posicionamento de cada actor, o modelo da análise permite o estudo dos recursos mobilizados, de tal xeito que é esta capacidade a que determina o grao de incidencia do actor na política. Así, tal e como se verifica, existen recursos mobilizados directamente polos actores, e outro tipo de elementos ou posicionamentos doutros actores noutras areas políticas que son utilizados a xeito de recursos por aqueles actores da *policy network* das políticas sociais con suficiente capacidade. Trátase da mobilización indirecta utilizada por aqueles actores con maior capacidade para complementar e fortalecer o seu posicionamento, así como para outorgarlle unha mellor situación na conformación da axenda.

Esta capacidade de mobilización indirecta é esgrimida, sobre todo, polo Partido Popular autonómico na VII lexislatura co obxectivo de elevar na axenda determinados elementos que reforzaran o seu posicionamento, en tanto que en posteriores períodos tamén é esgrimida se ben para mergullar estes mesmos elementos, o cal amosa a elevada capacidade do actor. Esta situación é trasladada á actuación dos principais medios de comunicación galegos que, segundo foi observado, responden a unha lóxica coherente coa definición de *"pluralismo polarizado o mediterráneo"* (Olmeda, Parrado e Colino, 2012:65-66) segundo a cal "*como los medios sólo son críticos con los antagonistas, su función de control se diluye"*.

Así, independentemente da profundidade da tipoloxía de Olmeda, Parrado e Colino (2012), a análise da política realizada leva á verificación de que é o posicionamento do Partido Popular autonómico o que presenta un maior respaldo do principal medio de comunicación escrito galego tanto á hora de activar e emerxer asuntos na VII lexislatura, como á hora de mergullalos a partir do ano 2009. Esta relación potencia a capacidade do Partido Popular autonómico de determinar a conformación da axenda e, polo tanto, reforza a súa centralidade nas diferentes etapas da política. Son outra vez as *voces baixas* as que fan posible e explican esta capacidade de mobilización indirecta.

Finalmente, o modelo presenta como elemento fundamental o estudo da evolución das regras institucionais e de como estas inciden e son influenciadas polas interaccións entre os actores. Neste sentido, a VII lexislatura constitúese como a fiestra de oportunidade para a realización dunha profunda modificación das regras institucionais formais e informais que sustentaban o anterior modelo de política social que, xa dende principios de século, presentaba non unicamente fendas no relativo ó acordo institucional entre os actores, senón

unha percepción de limitado rendemento que o facía susceptible de entrar nun proceso de reformulación.

Esta reforma xera tensións entre os actores proclives ó status quo con aqueles proclives ó cambio de modelo, en tanto que tamén xera tensións entre os actores proclives ó cambio ó percibiren unha posible distribución de custos e beneficios incompatible cos seus posicionamentos, obxectivos e valores. É dicir, o modelo de análise permite observar a existencia de tensións entre unha concepción estable das regras institucionais e unha concepción de carácter dinámico que responda á unha interpretación diferente das novas situacións sociais.

Estas tensións entre os actores poténcianse na VII lexislatura en virtude do cruzamento tanto dos posicionamentos sobre as dimensións substantiva e institucional da política, como en virtude da influencia cruzada doutras areas políticas, limitando a posibilidade de acadar coalicións estables e abrindo a posibilidade da interrupción da institucionalización das regras (Ostrom 2013 ou Parrado 2015).

Así, é a presenza nos actores de valores e obxectivos específicos non compatibles entre si o que constrúe cadanseu rol e posibilita a xeración dun estilo conflitivo, dando lugar á inestabilidade das novas regras institucionais ata o ano 2015. Outra vez máis, o modelo permite albiscar a incidencia das *voces baixas* na política pública.

Como se pode observar, o modelo de análise permite observar a lóxica construtivista, dinámica e "*tangled"* (Dunn, 1994) dunha política pública amosando o paralelismo entre o proceso de creación e concreción da acción pública e a complexidade social, fuxindo ó mesmo tempo de interpretacións de carácter racional exhaustivas, deterministas ou tecnocráticas que simplifican en exceso o obxecto de análise, segundo defende Aguilar Villanueva (2000c) citando a Wildawsky (1979).

8.3 A SIMPLIFICACIÓN DO COMPLEXO. UNHA ADMINISTRACIÓN, UNHA COMPETENCIA?

> Que hai cousas que requiren máis esforzo? Pois un pouco máis de esforzo. Pero claro, se ti partes de que queres ter en consideración a todos aqueles actores que entendes que son necesarios para a xestión, pois faino máis complexo.[733].

A distribución competencial creada pola Constitución Española de 1978, polo Estatuto de Autonomía de 1981 e pola Lei de Bases de Réxime Local de 1985 abre a posibilidade á existencia de áreas onde as diferentes administracións teñan posibilidades de incidencia atendendo ás súas respectivas competencias na materia. Dentro destas áreas atópanse as políticas sociais, definidas por Gomà e Subirats (1998:392,394) como de *"máxima confluencia multinivel interna"* nas que "*los gobiernos locales están ya desplegando roles*

[733] Declaracións de Cristina Reza, técnica xurídica do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar 2007-Actualidade.

estratégicos de nuevo tipo" e onde se reforza "*el escenario del gobierno multinivel como una de las claves del policy style en España"*.

Esta tese, que vai na liña do recoñecemento da complexidade das políticas públicas e da interdependencia entre as administracións, bate co preámbulo da Lei de racionalización e sustentabilidade da Administración local 27/2013 que, baixo o principio de "*unha administración, unha competencia",* trata de "*racionalizar a estrutura organizativa da Administración local"* para "*evitar os problemas de solapamentos competenciais"* avanzar así cara a "*eficiencia, estabilidade e sustentabilidade financeira, garantir un control financeiro e orzamentario máis rigoroso e favorecer a iniciativa económica privada evitando intervencións administrativas desproporcionadas"*[734].

A diferenza de enfoque existente entre a tese sostida por Gomà e Subirats (1998) e a propia da 27/2013 provoca que, a pesar de que o texto legal se vira reconducido por diferentes sentenzas do Tribunal Constitucional e que esta fora asumida de xeito matizado polas Comunidades Autónomas, se estea perante un contexto no que se presentan dificultades para unha interpretación das políticas públicas onde a existencia de interdependencias se asuma como habitual, e onde a resposta das diferentes administracións cuxo ámbito competencial conflúe se basee no establecemento de estratexias de colaboración.

A interpretación do lexislador estatal vai na liña da *racionalización* como concepto central da acción pública que, en Galicia, é inaugurado pola lei 16/2010 de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico, que recolle o propio concepto na exposición de motivos e no seu Art. 1, onde é exposto como elemento central da propia lei.

Deste xeito, é posible observar como a crise económica fai emerxer na axenda sistémica e institucional (Cobb e Elder, 1984) unha concepción das políticas públicas tendente á limitación da interpretación da súa complexidade, aspecto este que incide directamente naquelas políticas nas que varias administracións actúan de xeito confluínte, como é o caso das políticas de carácter multinivel, cuxo rendemento final vén determinado pola colaboración entre as administracións involucradas.

Con todo, esta clarificación e racionalización non vai na liña de empoderar ós Gobernos Locais a través do incremento de medios para prestaren os servizos con maior eficacia, control e eficiencia, ou de potenciar as ferramentas para a colaboración entre administracións. Pola contra, a estratexia deseñada supón unha centralización de determinados servizos nas Comunidades Autónomas (caso dos servizos sociais, como se indica na Disposición Transitoria Segunda da 27/2013) ou o reforzamento do papel das Deputacións Provinciais tal e como o recolle o propio preámbulo da lei. É dicir, o concepto de clarificación e racionalización utilizado polo lexislador comporta a limitación do rol do Goberno Local, sobre todo no relativo ós servizos ás persoas, modificando o entorno multinivel a través dunha nova distribución competencial que reforza ás Comunidades Autónomas e ás Deputacións Provinciais.

Esta limitación non só supón limar o principio de autonomía local que emerxe e mergúllase na axenda en función dos contextos, senón que no relativo ós servizos obxecto da

[734] Preámbulo da Lei 27/2013. BOE 312 de Luns 30 de decembro do 2013.

análise leva a outorgar un rol secundario ós Concellos a pesar de que son as administracións que historicamente actuaron con *responsiveness* con respecto ás demandas da poboación. Ademais, a 27/2013 é identificada en palabras de Martí-Costa e Subirats (2016) como:

> …un cerrojo a la posibilidad de ampliar el Estado de Bienestar a través de los gobiernos locales y, a su vez, genera el debilitamiento de los sistemas de bienestar locales a través del fomento de la privatización y al traspaso competencial. (Martí-Costa e Subirats, 2016:183)

A limitación dos valores colaborativos non é unha novidade da 27/2013, senón que na investigación obsérvase como *de facto* é o modelo de relación multinivel propia das políticas sociais en Galicia ata o ano 2005 e que, como ferramenta, ten á convocatoria de liñas de axudas por parte da Xunta de Galicia para a xestión dos equipamentos locais.

O uso desta ferramenta é habitual nas políticas galegas a pesar do recoñecemento lexislativo doutras solucións de colaboración ó alcance das administracións, así como da presenza no Art. 9.7 da Carta Europea da Autonomía Local de certa desconfianza con respecto ás mesmas, ademais da firme recomendación presente na Carta de que:

> …las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia[735]. (Art. 9.7 da Carta Europea da Autonomía Local).

Neste sentido é posible observar como tanto no período anterior á crise económica como no período posterior, as solucións administrativas máis utilizadas á hora da xestión de competencias multinivel non son as relacionadas coa colaboración ou co empoderamento dos Entes Locais, senón que son as relacionadas con elementos de carácter asimétrico (subvencións) cando non directamente a proposta de centralización competencial.

Atendendo ó contido da investigación, non é posible correlacionar esta tendencia co rendemento institucional das solucións consorciais escollidas para a mellora dos servizos, xa que nos casos galego e vasco verifícase que a solución consorcial achega máis rendemento institucional có modelo previo, e como tal é percibida polos actores.

A tendencia á limitación da interdependencia a través da clarificación competencial ou á súa xestión a través de ferramentas como as convocatorias de subvencións, non van na liña do enfoque actual do goberno multinivel *(multilevel governance)* ou do goberno en rede *(network governance)* que complementan a interacción vertical de diferentes administracións e a incorporación dun número variable de actores en función da política pública. Este sistema no que as diferentes administracións comparten espazos de decisión sobre a política aséntase, para a xestión da súa complexidade, no exercicio cruzado da influencia en vez da autoridade, sobre todo por parte dos promotores da propia política, para a xeración de lóxicas de suma positiva e de cooperación entre os actores (Brugué, Gomà e Subirats, 2005). Como se pode comprobar, estase de novo fronte á presenza das *voces baixas* como factor determinante para o rendemento do modelo colaborativo de xestión da política pública.

[735] Carta Europea de Autonomía Local. Estrasburgo, 15 de outubro do 1985. BOE nº47 de 24 de febreiro do 1989. Dispoñible on line en https://www.boe.es/buscar/pdf/1989/BOE-A-1989-4370-consolidado.pdf Consultado setembro - novembro do 2017.

A análise realizada sobre as políticas sociais en Galicia amosa as dificultades para o goberno multinivel ó salientar a complexidade da institucionalización das ferramentas de colaboración, sobre todo cando estas supoñen un *path departure* fronte a un modelo previo asentado no *path dependence*. Estas dificultades vense incrementadas ó observar como o estilo das interaccións predominante entre os actores é o baseado na confrontación, co que isto supón para a xeración da confianza como elemento central para a Gobernanza (Metcalfe 1993, Brugué e outros, 2014) a pesar da existencia dun recoñecemento xeneralizado de que as devanditas solucións de colaboración achegan un rendemento á política social comparativamente superior ó modelo previo.

8.4 A FAMILIA COMO CENTRO DAS POLÍTICAS SOCIAIS. SOLUCIÓNS PRIVADAS A PROBLEMAS PÚBLICOS?

> No intre no que na familia traballan pais e nais, dende os 90, co incremento dos postos de traballo e co traballo dos dous, pois iso fai que alguén ten que quedar cos nenos, polo que xorde o tema a nivel social (…)haille que dar unha solución a ese problema. Igual que te plantexas atender ás persoas maiores, pois o mesmo cos nenos para facilitar a conciliación porque non todo o mundo ten cartos para contratar a unha persoa para atender ós nenos ou non todo o mundo ten avós para que lle queden cos nenos. E aí é onde entra a administración. Ese é un servizo imprescindible.[736].

Tal como refire o Alcalde do Barco de Valdeorras e Presidente da FEGAMP, os servizos dirixidos á atención de proximidade ás persoas maiores e á primeira infancia nacen nun contexto de *desfamiliarización* dos coidados a raíz da incorporación da muller ó mercado laboral. Este proceso dá en que a nivel xeral as tarefas de coidado sexan paulatinamente ocupadas por prestadores de servizos como é o caso dos poderes públicos, o mercado, as redes sociais comunitarias, ou que se continúen a prestar por parte das familias tal e como afirma González, M.J. (2004) ó ser este un sistema habitual no modelo latino-mediterráneo propio do Estado do Benestar español.

A elevada presenza da familiarización nos coidados persoais en España con respecto ós restantes modelos do Estado do Benestar dáse, atendendo a Gallego, Gomà e Subirats (2003), a raíz dun contexto de elevado desemprego xeral, especialmente salientable con respecto ás mulleres e ás persoas mozas. Este modelo caracterízase por ser altamente intensivo en tempo de coidados, pola súa extensión no tempo (sobre todo atendendo ós coidados ás persoas maiores), e por comportar elevados custos indirectos en termos de oportunidade que recaen maioritariamente sobre as mulleres, segundo indica Rodríguez Cabrero (2004).

Con todo, a familiarización dos coidados dáse, sobre todo, naqueles casos onde a situación familiar impide o acceso ós servizos no mercado ou onde non existen redes comunitarias suficientemente potentes. Nestes casos, o efecto combinado da presenza do desemprego feminino, as diferenzas salariais de xénero existentes entre as rendas achegadas á unidade

[736] Declaracións realizadas por Alfredo García, Presidente da FEGAMP 2015 – Actualidade e Alcalde do Barco de Valdeorras 1999 – Actualidade.

familiar polos cabezas de familia, ou o non cuestionamento do modelo do *male breadwinner* levan á reiteración do rol da muller como coidadora principal.

A introdución da oferta de carácter mercantil provoca un efecto substitución dos problemas derivados da feminización dos coidados pola presenza de problemas derivados da equidade, xa que a diferenza na capacidade de compra das familias comporta unha lóxica diferenza na capacidade de acceso ós servizos prestados dende a esfera mercantil. Ademais, a implantación no territorio das empresas de servizos vai aparellada á suficiencia da demanda, aspecto este que xera unha nova fronte de inequidade, esta vez de carácter territorial.

A ausencia de mecanismos correctores na liña do potenciamento das políticas sociais, e a súa substitución pola *"austeridad permanente"* ou as *"restricciones progresivas, en goteo, de los compromisos del Estado en materia de política social"* (González Cabrero, 2018:17) provoca que a feminización dos coidados recaia maioritariamente en familias de limitada renda económica e en familias residentes en territorios nos que a lóxica mercantil desaconsella a implantación de empresas, de xeito que só a presenza de redes comunitarias de apoio ou a asunción de responsabilidade por parte dos poderes públicos na prestación de servizos incide no proceso explicado.

Esta definición xenérica da asunción de responsabilidades por parte dos poderes públicos plásmase na prestación de servizos á cidadanía dentro dunhas políticas sociais que, como xa foi analizado, se configuran dende unha óptica multinivel, pero dentro da cal os Gobernos Locais se erixen como competentes para a xestión dos equipamentos e, historicamente, son as institucións que desenvolveron os servizos dentro das súas axendas sociais de carácter local.

Deste xeito, vista a importancia do rol público municipal na prestación de servizos e dos efectos que este ten en diferentes eidos, é preciso cuestionarse sobre como complementar a necesidade da expansión dos servizos coas limitacións de recursos da Administración Local.

A investigación realizada amosa que no ano 2005 xorde un acordo institucional entre unha boa parte dos actores integrados na *policy network* das políticas sociais galegas relativo á necesidade de implementar unha política pública multinivel de carácter non incremental. Este novo modelo debería basearse no establecemento de espazos de colaboración institucionalizados entre os Concellos e a Xunta de Galicia como administracións competentes na materia que deran pé a unha expansión dos servizos públicos prestados dun xeito homoxéneo e cunha visión reequilibradora do territorio ó facer especial fincapé na presenza en áreas rurais. É dicir, xérase un novo modelo con liderado orzamentario autonómico.

Este acordo supón a aposta por parte da Vicepresidencia da Xunta de Galicia e por parte dos Concellos por focalizar os esforzos nunha modalidade de intervención diferente á do modelo previo tanto dende a súa óptica institucional como dende a óptica substantiva. Así, institucionalmente supón o recoñecemento da interdependencia e da necesidade da colaboración fronte a un modelo anterior percibido como asimétrico e no que se verifica a existencia dun déficit de implementación pre-programado (Subirats e outros, 2008) que dá no seu escaso rendemento. Con respecto á súa dimensión substantiva, este novo modelo tradúcese nunha expansión dos equipamentos xestionados de xeito directo pola iniciativa pública, xerando metodoloxías de intervención cos usuarios homoxéneas en todo o territorio, e incidindo dende a lóxica da equidade cos usuarios en termos económicos e territoriais.

Esta aposta substantiva supón a corrección do modelo previo no que os Entes Locais viñan utilizando a externalización da xestión dos equipamentos como resposta ó seu elevado custo, e no que a Xunta de Galicia contemplaba un peso crecente dentro do seu mix das transferencias directas de renda ás familias para que estas accederan ós servizos no mercado (no caso das Escolas Infantís a través dos Bonos ou Cheques) e no que, polo tanto, existía unha tendencia á esfera mercantil dentro do réxime autonómico de benestar galego complementaria á familiarización tradicional (Gallego, Gomà e Subirats, 2003).

Como se puido observar, a política social evoluciona na VII lexislatura dende unha perspectiva non incremental que é obxecto de discusión na súa dimensión institucional a través das *viraxes* sufridas polo Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar ata chegar ó acordo definitivo no ano 2016. No relativo á dimensión substantiva vese matizado a través do retorno a un *mix* onde as transferencias de renda ás familias gañan peso e onde se volve contemplar a externalización da xestión dos equipamentos como fórmula a utilizar. É dicir, obsérvase un incremento paulatino do peso da esfera mercantil aínda que cun alcance diferente ó modelo previo á VII lexislatura xa que, por exemplo, as Escolas Infantís consorciadas son de provisión directa.

Un efecto colateral da limitación da expansión da política social froito da crise económica é o retorno á familiarización e á feminización nas tarefas de coidado de persoas maiores e da primeira infancia, segundo Alfama, Cruells e De la Fuente (2017). Así, ó ser o servizo público o *corrector* das inequidades causadas pola esfera mercantil no acceso ós coidados no mercado, a *conxelación* na expansión dos mesmos a pesar da existencia de demanda non satisfeita comporta retomar a familiarización dos coidados co que isto supón para o rol da muller.

Deste xeito, a análise do período temporal contemplado leva a afirmar que perante a presenza crecente de demandas sociais en relación cos servizos obxecto da investigación[737], perante uns niveis de prestación de servizo iniciais verificados como insuficientes polos actores, e cun deseño institucional da política pública fundamentado no *path dependence*; unha política social de carácter incremental vese sustentada de xeito efectivo pola feminización e pola inequidade que caracterizan á familiarización dos coidados, é dicir, a través da solución privada a un problema público tal e como indica Ezquerro (2017: 126) alundindo a que na actualidade *"les polítiques públiques en relació amb la cura han promogut curiosament que aquesta romangués fora de l'esfera política i de l'esfera pública"* e constituíndose, polo tanto, nunha asignatura pendente.

[737] Véxanse as listaxes de agarda no proceso de valoración e prestación de servizos relacionados coa dependencia, ou as correspondentes ás Escolas Infantís como indicadores, aínda que non absolutos, da existencia de demanda insatisfeita.

8.5 A GOBERNANZA E AS POLÍTICAS SOCIAIS. ANALIZANDO AS TENSIÓNS.

> Dende o punto de vista da xestión entendería que sería positivo que funcionara un sistema análogo ó SERGAS en políticas sociais. Non a creación de chiringuitos ou entes con entidade propia tipo axencia ou consorcio…[738]

> Cando tes que crear un servizo novo, facelo en relación cos concellos, non podes pretender crealo sen máis dende o inicio copiando os moldes do servizo sanitario ou educativo. Sería imposible, e mesmo porque por razóns orzamentarias non dá (…)É claro que os servizos públicos teñen que proporcionar condicións laborais dignas, estables, que a precariedade é incompatible cos servizos públicos de calidade. Agora, a finalidade dos servizos públicos non é o empregado. A finalidade son os cidadáns, e iso pérdese de perspectiva[739].

O modelo de políticas sociais multinivel en Galicia na VII lexislatura supón unha modificación das regras institucionais básicas que as rexían, procedendo á implantación dunha lóxica de colaboración entre Concellos e Xunta de Galicia a través da creación dun ente consorcial que, mediante a presenza das dúas Administracións competentes na materia, deseñara e implementara unha política expansiva.

Esta creación responde ás tendencias de evolución da actuación da Administración Pública baseadas tanto na Nova Xestión Pública como na Gobernanza que, entre outros aspectos, recoñecen a interdependencia entre os actores da rede nunha política, e fan énfase na descentralización das organizacións a través da creación de novas estruturas especialmente deseñadas para a prestación de servizos, con xerarquías reducidas, e nas que a utilización da vinculación laboral fixera da xestión de recursos humanos unha ferramenta flexible para a prestación do servizo (Pollit, 1995; Olías de Lima, 2001; Cerrillo, 2005) ou, en palabras de Hughes (1994a:104) "*se comparte explícitamente la intención de trasladarse de la burocracia clásica a organizaciones, recursos humanos y condiciones contractuales más flexibles"*.

Para o deseño das institucións públicas, a Nova Xestión Pública e o xerencialismo poñen unha especial atención na autonomía dos directivos e xerentes públicos co obxectivo de "*dejar a los gestores gestionar"* (Peters G. e Pierre, J, 2000:50). Esta autonomía ten a contrapartida na *"obligación de rendir cuentas"* (Brugué e Subirats, 1996:13), e vese apoiada polo incremento da capacidade das políticas de recursos humanos a raíz das iniciativas de desmantelamento das estruturas estatutarias na procura da flexibilidade (Olías de Lima, 2001).

Con todo, estes principios deben complementarse co liderado público e coa necesidade de uso da influencia como ferramenta básica das políticas en rede propias da Gobernanza, definida como unha:

> …nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas (Cerrillo, 2005: 12).

[738] Declaracións realizadas por Eva Solla, representante de AGE e En Marea na V Comisión do Parlamento nas IX e X lexislaturas.

[739] Declaracións realizadas por Carlos Aymerich, voceiro do BNG na VIII lexislatura e integrante da V Comisión do Parlamento na VII e VIII lexislatura.

Así, a Gobernanza supera a visión centrada no mercado, na privatización e na desregulación, se ben contempla estes elementos como ferramentas para unha mellor actuación dos poderes públicos dentro dunha filosofía enmarcada na participación, transparencia, *accountability*, eficacia e na coherencia.

Como xa se observou con anterioridade, a normativa máis salientable aprobada polo lexislador autonómico e estatal dende o inicio da crise económica diríxese na liña da *racionalización* e da *clarificación* co obxectivo de limitar o gasto público. Estes conceptos non van na liña do recoñecemento da interdependencia e da complexidade propia da Gobernanza, moito menos cando se alude ás políticas multinivel como xa foi observado.

De tódolos xeitos, é preciso facer fincapé en que a evolución dos paradigmas de actuación da administración pública (Weberiano, Nova Xestión Pública, Gobernanza) non é contemplada dende un punto de vista de substitución, senón de acumulación, polo que estes paradigmas conviven na actualidade xerando tensións na actuación diaria das institucións.

Neste sentido a investigación amosa a existencia destas tensións entre os actores da *policy network* (e incluso no seu interior) das políticas sociais multinivel en relación a dous elementos propios tanto da Nova Xestión Pública como da Gobernanza como son a propia creación do Consorcio como ente administrativo e a política de recursos humanos do ente.

A investigación verifica como se xeran tensións entre os actores cunha óptica da actuación pública achegada ó paradigma da Gobernanza e da Nova Xestión Pública, con aqueles máis centrados nunha óptica Weberiana. Estas tensións provocan a deslexitimación de instrumentos públicos tales como é o propio Consorcio (é preciso lembrar o uso do concepto *chiringuito*), ou a utilización de ferramentas de xestión como poden ser a externalización da xestión de servizos. Ademais, esta deslexitimación é utilizada polos actores trasladándoas á competición pola centralidade política, co que isto comporta á hora de baleirar de contido a análise comparada ou de obviar o rendemento das fórmulas utilizadas.

Con todo, non é posible obviar que a xénese destes conflitos enfía coa liña sostida por March e Olsen (1997) relativa ás tensións xurdidas entre a estabilidade e a adaptación das rutinas das organizacións. Neste sentido, os autores afirman que as rutinas crean valores e son a base da estabilidade institucional, sendo creadas a través do tempo e transformadas na lóxica do apropiado. Estas rutinas operan a xeito de limitadores dos conflitos interiores para achegar procedementos válidos na actuación diaria, e creando unha cultura organizativa a través da que se interpreta a realidade institucional.

O troco de paradigma de actuación da administración pública supón un proceso de introdución duns novos valores que, atendendo ó exposto, fundamentarían a creación dunhas novas rutinas que se plasmarían nunha nova lóxica do apropiado e nunhas novas regras, dando lugar a unha nova cultura organizativa adaptada ó novo paradigma. Esta lóxica non fica exenta de tensións entre as persoas e actores partidarios da adaptación *versus* as persoas ou actores partidarios da estabilidade, xerando un contexto de superposición e *convivencia* de diferentes culturas organizativas que responden a paradigmas diferentes de xeito paralelo. Esta superposición tradúcese en conflito cando as culturas entran en contacto en diferentes espazos como poden ser as decisións cotiás dunha organización ou a interpretación das regras institucionais dunha política pública.

Esta interpretación neo-institucional do conflito entre adaptación/estabilidade da cultura da administración pública con respecto á evolución dos seus paradigmas de actuación fundamenta a aplicación da análise de políticas públicas ás iniciativas de reforma administrativa centradas en incrementar a *eficacia* e *eficiencia* a través da *flexibilización.*

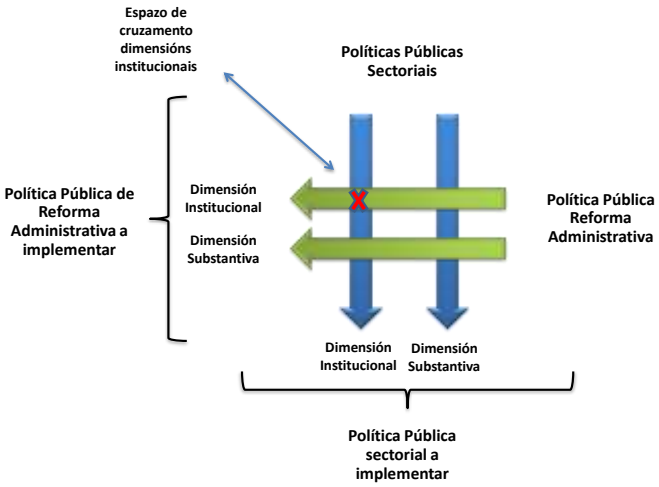
Así, a política de reforma administrativa xera a súa propia *policy network* onde interactúan diferentes actores[740] de xeito visible e non visible. Neste sentido, é preciso indicar que o feito de que se estea a aludir á *rede de actores* non ten porqué comportar a adecuación ós principios da Gobernanza no relativo á pluralidade, transparencia ou rendición de contas, de tal xeito que sería obxecto dunha nova investigación as interaccións dos actores que integran a política de reforma administrativa e o seu nivel de adecuación a estes principios.

A interpretación da política de reforma administrativa como unha política pública e non como unha evolución de carácter lineal supón afirmar tanto a súa complexidade como a introdución do dinamismo nas súas etapas e produtos e o seu carácter construtivista. É dicir, no seo da política de reforma administrativa poden existir actores cuxos valores e obxectivos os leven a asumir roles aliados dunha interpretación da actuación da administración pública en base ó paradigma da Gobernanza, en tanto que tamén poden existir actores con roles centrados na defensa do paradigma Weberiano, ou da Nova Xestión Pública.

Esta pluralidade leva á xeración de tensións entre os actores en espazos de interacción como poden ser o intre de deseñar un ente administrativo ou á hora de establecer unha política de recursos humanos, xa que é nestes espazos onde se aterran as diferenzas dos enfoques a través da súa aplicación práctica co que isto comporta para a política pública en termos de distribución de custos e beneficios entre os actores ou de variación do status dos mesmos.

A continuación amósase esquema gráfico sobre o achegamento exposto.

Imaxe 43: Cruzamento entre as políticas sectoriais e a política de reforma administrativa.



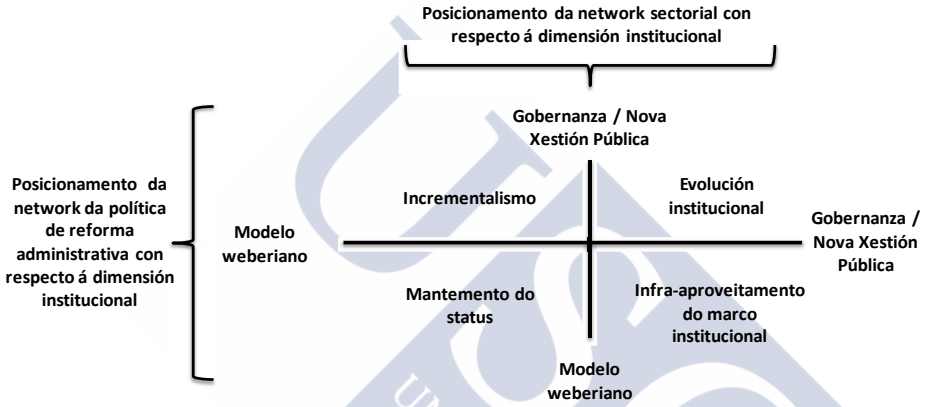
Fonte: Elaboración propia.

[740] Neste punto é preciso lembrar a Hugues (1994b) que identifica a burocracia como un grupo de interese, ou a Meny e Thoenig (1992), Lindblom (1991) ou Subirats (1992) que a caracterizan como actor.

Tal e como se pode observar, a política de reforma administrativa (que contempla as dimensións de carácter substantivo e institucional propia das políticas públicas) é transversal ás políticas sectoriais (que tamén contan coas dimensións de carácter substantivo e institucional), polo que o cruzamento das dimensións institucionais de ámbalas políticas crea un espazo onde os posicionamentos de ámbalas *networks* con respecto ós paradigmas de interpretación da actuación da administración poden entrar en conflito.

Así, como resultado deste cruzamento dos posicionamentos das *networks* é posible albiscar a tendencia da política sectorial ó maior ou menor grao de asentamento nos diferentes paradigmas de interpretación da actuación da administración tal e como amosa a imaxe.

Imaxe 44: Modelo de interpretación da evolución da dimensión institucional dunha política pública.



Fonte: Elaboración propia.

Seguindo o modelo analítico da imaxe, as redes das políticas sectoriais e da política de reforma administrativa terían que posicionarse, en relación á dimensión institucional de cadansúa política, nunha liña imaxinaria en cuxos extremos se situarían a aceptación completa do modelo de administración pública weberiano e un modelo baseado nos paradigmas da Gobernanza / Nova Xestión Pública. Este cruzamento daría nos seguintes resultados:

- Se a rede da política de reforma administrativa se sitúa no paradigma weberiano e a rede sectorial se sitúa na Gobernanza, obteríase unha dimensión institucional da política sectorial centrada no incrementalismo como resultado das negociacións entre os actores, o que suporía a introdución de elementos de evolución de carácter limitado.
- Se ámbalas dúas redes se posicionan no modelo weberiano, a dimensión institucional da política pública non se vería modificada con respecto ó modelo previo, polo que se mantería o status e esta dimensión non sería obxecto de tensións.
- Se a rede da política de reforma se sitúa no paradigma da Gobernanza / Nova Xestión Pública e a rede sectorial se sitúa no modelo weberiano, a dimensión institucional da política pública situaríase nunha posición de avance e troco de paradigma pero sen esgotar as posibilidades do marco existente.
- Se as dúas redes coinciden no paradigma da Gobernanza / Nova Xestión Pública, a dimensión institucional da política pública evolucionaría dando lugar a novos modelos de

actuación administrativa, con novas formas institucionais e valores de actuación axeitados ós principios básicos do novo paradigma.

Para o obxecto da investigación, estes cruzamentos pódense observar na interpretación dos actores da política social sobre a conveniencia/necesidade da creación dun ente multinivel de xestión (o Consorcio) como encargado da prestación dos servizos de benestar, e como esta se cruza coa interpretación dos actores da política de reforma administrativa sobre a conveniencia/necesidade da descentralización e creación de entes de xestión especializados, flexibles e con xerarquías aplanadas a xeito de axencias.

Nun mesmo sentido é posible observar como a interpretación dos actores das políticas sociais sobre a conveniencia/necesidade da contratación de persoal para fornecer e dar resposta ás necesidades da expansión dos servizos de benestar, se cruza coa interpretación dos actores da política de reforma administrativa sobre a conveniencia/necesidade de integrar a estes traballadores nun determinado réxime laboral (Olías de Lima, 2001; Hughes, 1994a) que matice as capacidades das políticas de xestión de recursos humanos tal e como son entendidas pola Nova Xestión Pública (Yntema, 1993). Neste sentido, é preciso incorporar a reflexión mencionada por Meny e Thoenig (1992:134-135) sobre a inclusión dos intereses da burocracia na decisión pública como freo ás iniciativas de innovación que, para o caso, se poden identificar coa inclusión dos criterios da Gobernanza nas políticas públicas.

Así, atendendo á evolución das capacidades dos actores integrantes das diferentes redes e ó seu estilo de interacción no seo das políticas (as *voces baixas*), é posible entender a existencia de tensións e dunha determinada predisposición á evolución da dimensión institucional das diferentes políticas e, polo tanto, ó xa mencionado traslado da conceptualización académica da Gobernanza cara á súa plasmación práctica a través da introdución de novos valores, rutinas, lóxicas do apropiado e regras acordes ós seus principios expostos en Cerrillo (2005).

8.6 A DIFERENZA ENTRE GOBERNO E PODER. A CENTRALIDADE.

> …teñen a mesma interpretación da realidade ca el, e van dicir o mesmo que vai dicir el ó día seguinte porque pensan exactamente o mesmo. E saben o que teñen que criticar. E saben o que teñen que ensalzar. E saben o que teñen que tapar. Non fai falta que ninguén lles diga nada[741].
>
> Chegamos ó Goberno. Non chegamos ó Poder [742].

Ó longo da investigación vencéllase a evolución das políticas coa incidencia que os diferentes actores teñen en función da súa capacidade de mobilización de recursos e da relación entre estes e as regras institucionais, de tal xeito que o elemento central para o modelo se centra na interacción entre os actores no seo da política.

[741] Declaracións realizadas por Anxo Quintana, Vicepresidente da Xunta de Galicia (2005-2009).
[742] Entrada no Blog de Xoán Antón Pérez Lema, Secretario Xeral de Relacións Institucionais da Xunta (2007 – 2009) "*Os límites da política institucional"* de 21 de novembro do 2016. Dispoñible on line en http://xoanantonperezlema.blogaliza.org/2016/11/21/os-limites-da-politica-institucional/ Consultada en maio – xullo 2017

Neste sentido, o vencello entre os tres elementos indicados marca a capacidade dos actores para influír na política e, polo tanto, supón unha representación da distribución do poder nunha determinada area política que pode ser coincidente ou non coa distribución noutras areas políticas. Esta interpretación conduce ó xa mencionado enfoque politolóxico da análise das políticas defendido por Gomà e Subirats (1998) e adiantado por Lindblom (1959) que afirmaban que as políticas públicas representan a distribución do poder entre os diferentes actores da sociedade.

Dentro do modelo de análise de Subirats e outros (2008) inclúese o concepto centralidade entendido como a capacidade de que un actor tenda á monopolización das relacións entre os diferentes actores da rede. Esta acepción do concepto atópase relacionada coa capacidade de actuación dos actores, pero centra o seu contido nas relacións establecidas entre os mesmos deixando de lado a posibilidade da existencia de actores que, a raíz da súa capacidade de mobilización de recursos e de incidencia nas regras institucionais, sexan quen de determinar o contido das relacións entre os actores sen ter un rol directo nestas relacións. É dicir, que inflúan nelas de xeito indirecto a través da fixación dos *frames* nos que se realizan as interaccións.

Na investigación verifícase que un dos elementos clave nas interaccións dos actores era a procura da centralidade na propia política e no sistema galego de partidos, entendendo centralidade como a capacidade dun actor para impoñer ós restantes actores da area política os *frames* ou *marcos* na axenda e na definición dun problema e, polo tanto, a súa hipótese causal e hipótese de intervención nunha política pública.

Como se pode observar, a posición de centralidade por parte dun actor determina en grande medida unha política tanto polo efecto directo que pode ter con respecto á súa definición ou implantación, como pola incidencia en termos de oposición á mesma. Deste xeito, atendendo ás capacidades dos actores na VII lexislatura explícase a afirmación xa mencionada de Pérez Lema (2016) de que "*chegamos ó Goberno, non chegamos ó poder"* xa que o devandito poder entendido como a posición central entre os actores, correspondía ó Partido Popular autonómico e non ós actores políticos integrantes do Goberno da Xunta de Galicia.

Este concepto de centralidade, tal e como se comenta, relaciónase cos *frames* ou *marcos* que determinan a interpretación da hipótese causal dunha política pública e, polo tanto, da definición do problema. Estes *frames* son propios de cada actor e dependen da súa cosmovisión e da súa cultura organizativa, de tal xeito que para a súa interpretación é preciso retornar ó neo-institucionalismo, e marcan os límites do campo de xogo no que o actor se amosa disposto a debater no seo da política.

Así, se un actor ten unha posición central nunha *network*, inflúe de xeito decisivo no establecemento dos marcos xerais do debate, dentro dos cales se producirá a interacción dos actores, e que responderán directamente ás súas propias definicións e valores condicionando o campo de xogo e o resultado da interacción en termos de produtos intermedios da política. A centralidade, como se indica, ten o obxectivo de establecer os marcos do debate público e da axenda para facilitar a interpretación dun problema atendendo á visión do actor central e, polo tanto, establecer do ciclo da política de xeito acorde a esta visión, valores e obxectivos.

Esta centralidade non é só básica para estudar os resultados dunha política entendida como os actos de implementación, senón que se debe estender a tódalas etapas con especial atención á Etapa 1 – Inclusión na Axenda. Neste sentido, o actor central ten unha salientable capacidade de influencia á hora de elevar ou mergullar asuntos na axenda institucional (Cobb e Elder, 1984), así como á hora de determinar o enfoque que prevaleza na análise ou exposición ó público dos asuntos elevados. É dicir, o actor central conta cunha maior capacidade de mobilización de recursos cós restantes actores da *network*, salientando non só a capacidade directa, senón tamén a indirecta xa verificada ó longo da investigación e que, tal e como se observou, ten un punto salientable nos medios de comunicación.

Esta centralidade, segundo Martínez-Bascuñan (2015) marca a disputa polo que é "*relevante para discutir politicamente"* supoñendo "*la hegemonía de la definición del debate público sobre lo que importa, sobre lo que es político, sobre cuáles son las cuestiones públicas de urgencia que puedan quedar atrapadas por discursos políticos"*, de tal xeito que *"perder la centralidad del tablero político es perder la hegemonía del qué se habla* y el *cómo se habla"*[743], polo que a incidencia dos medios de comunicación na transmisión das mensaxes ó público, na fixación dos *frames*, e na conformación da axenda é dunha importancia capital para os actores.

O estudo da centralidade dos actores pódese realizar nunha política pública sectorial, ou ben pode ser trasladado ó sistema político, sen esquecer que as dúas dimensións se atopan conectadas aínda que as súas respectivas centralidades non teñen porqué coincidir. Con todo, de consideraren os actores unha política pública sectorial como estratéxica de cara ó sistema político, o usual sería que se produciran tensións na mesma para acadar un aliñamento entre as centralidades do sistema político e da política sectorial, polo que as diferenzas ou semellanzas substantivas ou institucionais que puideran existir entre os actores da *network* sectorial veranse relegadas a un segundo plano con respecto ó traslado á política sectorial da competición establecida en torno ó sistema político xeral. É dicir, o sectorial perde importancia con respecto ó xeral.

Este esquema é aplicable ás políticas sociais obxecto da investigación, de tal xeito que na VII lexislatura se verifica como a modificación das regras institucionais responde a unha iniciativa do BNG autonómico de debater a centralidade do Partido Popular autonómico tanto na *network* sectorial, como no sistema galego de partidos. Esta ameaza á centralidade é respondida polo Partido Popular autonómico mobilizando directa ou indirectamente os recursos que ten ó seu alcance para defender a súa posición central no sistema de partidos, espallando a competición ás políticas sociais consideradas como estratéxicas.

Este traslado da competición dáse non só en termos sectoriais, senón en termos multinivel. Así, o Partido Popular autonómico fixa o seu posicionamento aínda a risco de entrar en tensión cos Partidos Populares locais que se amosaban como *aliados* das novas regras lideradas pola Vicepresidencia. Deste xeito, as políticas sociais constitúense como unha area na que os actores compiten pola centralidade no sistema galego de partidos obviando, en grande medida, o rendemento da política ou a maior ou menor adecuación da definición do problema público ás percepcións dos restantes actores, punto este no que é preciso lembrar

[743] Martínez-Bascuñan, M (9 de Maio do 2015). ¿Disputar el centro o la centralidad política?. eldiario.es. Véxase en http://www.eldiario.es/agendapublica/blog/Disputar-centro-centralidad-politica_6_386071403.html consultada setembro – novembro do 2017.

como Cobb e Elder (1984:77) recollen a óptica de Wildawsky (1979) sobre o proceso de construción social dos problemas xa que *"los problemas son elaboración de los hombres. Siempre existen concepciones múltiples. No hay problemas definidos de modo único"*.

Deste xeito, como foi verificado, a competencia pola centralidade trasladada ás políticas sociais inflúe directamente no *policy style*, instalando a confrontación entre os actores e dificultando a institucionalización das regras establecidas na VII lexislatura ata que os actores chegan ó acordo do 2016 despois das *viraxes* analizadas.

Este apartado iniciábase aludindo a Lindblom e a Gomà e Subirats e ós vencellos establecidos entre as políticas públicas e a distribución do poder na sociedade, de tal xeito que as primeiras responden dun xeito global e flexible a esta distribución, se ben introducindo matices relacionados coa pluralidade dos actores e coa súa influencia para rachar cunha concepción monolítica do ciclo da política, e achegando o paradigma da Gobernanza como interpretación da acción política. A análise da centralidade dos actores na *network* da política social e a súa interrelación co sistema galego de partidos fai que dende a VII lexislatura ata a actualidade se verifique a posición central do Partido Popular autonómico e a súa capacidade de mobilización de recursos que o leva a definir os *frames* da axenda institucional e sectorial fronte á menor capacidade dos restantes actores.

Con todo, é preciso engadir que o estilo das políticas sociais dende a VII lexislatura céntrase na confrontación e impide unha lóxica de aprendizaxe acumulativa na política, instaurando a exclusión dos posicionamentos dos diferentes actores ata o ano 2016. Así, as dinámicas que marca este *policy style* non responden ó paradigma da Gobernanza que recoñece a interdependencia como elemento central para a integración plural dos posicionamentos e intereses dos actores na procura dun maior rendemento na política.

Neste sentido, acadar o recoñecemento da Gobernanza como *frame* de partida que substitúa á competición pola centralidade levaría a un achegamento dos actores ó *wicked problem* (Aguilar Villanueva, 2000d:55 citando a Webber e Rittel, 1973) das políticas sociais multinivel centrado na asunción da interdependencia como elemento básico do goberno multinivel. Deste xeito, é preciso retornar de novo a capacidade explicativa do neo-institucionalismo para afirmar que en tanto os actores (e os individuos que os integran) non troquen a súa estrutura de valores cara a Gobernanza e cara a asunción da complexidade e da interdependencia, a acción institucional verase limitada e as políticas públicas deixarán ocos que a sociedade deberá cubrir achegando, unha vez máis, solucións privadas a problemas públicos.

8.7 E O FUTURO? A RENOVACIÓN REAL DA CULTURA INSTITUCIONAL E O SEU EFECTO NOS SERVIZOS PÚBLICOS.

> …siempre he sospechado de quien plantea los problemas y, sobre todo, las soluciones, con excesiva simplicidad, porque suele terminar suponiendo mala fe en quienes aún así todavía no lo vemos claro.[744].

A análise de políticas é o estudo dunha acción pública complexa que responde a unha necesidade de actuación definida e artellada de xeito complexo. Como se pode comprobar, estase perante un concepto, a complexidade, repetido en múltiples ocasións na literatura académica como elemento central das políticas pero que a realidade cotiá matiza tentando limitar as análises a 140 caracteres ou ó espazo propio dun titular xornalístico que, como foi observado ó longo da investigación, poden ter influencias salientables.

Este contexto propio das novas tecnoloxías e do uso das redes sociais como vehículos para a transmisión instantánea de información supón un salientable paso de cara a democratización non unicamente do acceso á información, senón dos efectos relacionados coa demanda da mesma por parte da sociedade de xeito transparente e bidireccional, co cal se abren múltiples canles de cara á participación de novos grupos e dos individuos no proceso de toma de decisións público co que isto comporta en termos de troco do paradigma global de actuación dos poderes públicos (Subirats e Vallespín, 2015). Con todo, este contexto determina a existencia de numerosos retos a afrontar para que a potencialidade do incremento no acceso e transmisión da información non se vexa matizado por factores como o seu rápido consumo ou a súa permeabilidade con respecto á interpretación sinxela de realidades sociais complexas tal e como recoñece Subirats (2011).

Neste contexto, onde quedan os Gobernos Locais?

Na liña do mencionado a raíz da análise dos valores que subxacen á lexislación básica de réxime local aprobada (aínda que matizada polo Tribuna Constitucional) en España no 2013, a investigación verifica que o Goberno Local se atopa nunha posición feble con respecto ó Goberno Autonómico e, sobre todo, ó Estatal non só no que a recursos económicos ou humanos se refire senón, no referido á súa capacidade para a determinación das axendas dos actores políticos e, polo tanto, dos *frames* que marcan o *campo de xogo.*

Asumindo o principio constitucional de autonomía local, non é posible reducir o ámbito local a un rol secundario dependente das iniciativas estatais ou autonómicas e, moito menos, a un factor que os actores políticos e institucionais estatais ou autonómicos fagan *emerxer* ou *mergullar* nas súas axendas en función da súa situación puntual. Esta situación de dependencia do local estase a dar a pesar de que na realidade galega e española son os Gobernos Locais os que están a desenvolver en grande medida iniciativas de Gobernanza para políticas de elevado impacto social tales como poden ser o desenvolvemento local, promoción económica e emprego, políticas de rexeneración urbana ou servizos ás persoas.

Neste mesmo sentido, tanto o recoñecemento do principio constitucional de autonomía local como a relevancia do rol do Goberno Local a través da dimensión local do benestar, non

[744] Innerarity, D. (2017). ¿Qué hacemos con las naciones?. *El Correo*. Véxase on line en http://www.elcorreo.com/opinion/hacemos-conlas-naciones-20171101000427-nt.html consultado o 2 de novembro do 2017.

supón que este vexa garantido o seu espazo de autonomía entendido dende a óptica do financiamento ou dende a óptica do establecemento de marcos de relacionais multinivel estables e simétricos cos restantes actores institucionais.

Pola contra, debido a que os actores institucionais non locais non interactúan maioritariamente nunha lóxica relacional, entendida como xeito de "*gobernar a través de redes de actores interdependientes, y no con jerarquías decisionales legalmente establecidas, que tiene más que ver con la influencia que con el ejercicio de la autoridad"* (Brugué e Gomà, 1998:35), a plasmación operativa do goberno multinivel entendido como a "*co-determinación de políticas a múltiples escalas territoriales de gobierno"* vese usualmente reducida a ferramentas asimétricas e puntuais (caso das convocatorias de subvencións) ou a un concepto de coordinación no que se atopa inmersa a idea de imperatividade en detrimento de solucións de carácter colaborativo.

Así, estase perante un contexto no que se presenta a combinación entre o recoñecemento académico e científico da Gobernanza como paradigma para a interpretación da acción pública, cunha tendencia á exclusión operativa dos seus fundamentos na práctica habitual das políticas públicas. Neste sentido, os *frames* que marcan a centralidade da axenda institucional non contemplan como prioritaria a necesidade de incorporar maior pluralismo e maior marxe de actuación multinivel, tanto máis canto os actores que soportan eses *frames* contan cunha cultura organizativa allea á lóxica relacional mencionada e, sobre todo, contan coa capacidade de reproducir esta cultura ó incidir en aspectos tan esenciais para a modernización institucional como son os relacionados coa definición dos sistemas de selección e recrutamento de recursos humanos que, como se puido verificar, están a ser obxecto de recentralización.

É dicir, sen a integración da Gobernanza na cultura organizativa das institucións e dos actores políticos a través dos individuos que as compoñen non é posible avanzar na integración das políticas públicas nun modelo relacional, multinivel e que recoñeza a interdependencia entre os actores. Para chegar a esta integración da Gobernanza na cultura institucional é preciso avanzar nas políticas de recursos humanos públicos xa que *"No es casual que tengamos un presidente de Gobierno que es registrador de la propiedad, ni que la mayoría de los dirigentes sean abogados del Estado. No son perfiles distinguidos por una gran capacidad de adaptación a escenarios cambiantes como los que vivimos actualmente"* (Subirats e Vallespín, 2015b)[745]e, polo tanto, a centralidade nestas políticas de recursos humanos dos *frames* de actores alleos á Gobernanza supón a presenza de barreiras para a incorporación á lóxica da actuación pública de criterios alén do modelo weberiano.

A renovación da cultura institucional, aínda que é unha tarefa a contemplar a medio prazo como acontece coas evolucións de carácter estrutural, debería comportar a centralidade duns novos *frames* que incorporen o recoñecemento da interdependencia e, polo tanto, do fomento dos espazos de colaboración multinivel. Este novo contexto determinaría novos xeitos de aproximación ós problemas públicos na procura de maior rendemento institucional sen atender unicamente a unha visión administrativista marcada polos marcos competenciais individuais. Ó mesmo tempo, esta renovación permitiría que os Gobernos Locais

[745] Subirats, J. e Vallespín, F. (2015). No es una crisis política, es un cambio de época. *El periódico.* Véxase on line en http://www.elperiodico.com/es/politica/20150320/no-es-una-crisis-politica-es-un-cambio-de-epoca-4038553 consultada setembro - novembro do 2017.

interactuaran cos restantes actores institucionais nunha posición igualitaria sen as asimetrías habituais, ó seren os Gobernos Locais os que manteñen un achegamento ás demandas sociais e unha *responsiveness* básicas nas políticas de servizos ás persoas que conforman o centro dunha nova definición de identidade que ten como factores referenciais os dereitos e deberes da cidadanía, o benestar e a calidade de vida.

Con todo, é preciso indicar que a predisposición positiva que a Gobernanza asume de cara á creación de espazos de colaboración institucionalizados entre as diferentes administracións que, en termos multinivel se poderían plasmar na creación de Consorcios, debe ser seguida pola atención ós principios da Gobernanza que foron expostos.

Así, atendendo a que estes entes contan cunha lexitimidade democrática de segundo nivel ó estaren compostos por administracións que si contan cunha lexitimidade democrática primaria, deben garantir en todo o seu proceso de traballo unha estrita observación da participación, da transparencia, da rendición de contas ou *accountability*, da eficacia e da coherencia como principios fundamentais da Gobernanza segundo Cerrillo (2005). Deste xeito, os entes que actúen para acadar a súa lexitimidade secundaria, que é a procedente dos destinatarios directos e indirectos das políticas (Subirats e outros, 2008:84), camiñarían para acadar os acordos institucionais básicos con respecto á súa propia existencia e ó seu rendemento. Esta tamén é unha liña de traballo académico salientable na que afondar que vencella o rendemento dos entes coa Gobernanza e cos acordos institucionais dos actores, e que permitirá incidir na mellora da lexitimación da administración funcional.

De tódolos xeitos, na liña do comentado, a focalización da atención académica nos procesos internos de renovación cultural a través da política de recursos humanos nas institucións dende a óptica neo-institucional é un campo de traballo que pode marcar tanto a adecuación da Gobernanza á realidade do traballo cotiá no seo das políticas públicas, como a posible revisión e evolución do paradigma na procura de novas capilarizacións entre os espazos institucional e social para dar resposta ás necesidades da poboación superando así a "*tensión Estado – mercado, incorporando a la ciudadanía tanto en el gobierno de estos recursos como en su gestión y utilización"* (Subirats e Vallespín, 2015:169).

No seo desta liña de traballo, sería preciso afondar nos efectos dos procesos de renovación cultural levados a cabo a través de ferramentas tales como as accións formativas internas, os novos deseños de procesos de selección de persoal (Peters, 2003:61-62) ou a creación de organismos especializados (Olías de Lima, 2001). Neste sentido, deberíase afondar na análise tanto do seu proceso de implantación como no rendemento final dos organismos obxecto de modernización, facendo fincapé na dimensión comparada a nivel territorial, e incidindo así na preocupación expresada por March e Olsen (1997:28) sobre o fracaso dos procesos de reforma administrativa, ademais de avanzar na detección de dinámicas políticas e sociais que impulsan ou frean as devanditas políticas de modernización institucional entendidas dende a Gobernanza.

9. Bibliografía

9.1 BIBLIOGRAFÍA.

Adelantado, J. (2011). *La dimensió simbòlica en les polítiques autonòmiques de serveis socials i assistència social.* En Gallego, R. e Subirats, J. (2011). *Autonomies i desigualtats en Espanya: percepcions, evolució social i politiques de benestar* (pp. 319-340). Barcelona. Institut d´Estudies Autonòmics.

- (2000). *Cambios en el estado del bienestar: políticas sociales y desigualdades en España.* Barcelona. Icaria.

Adelantado, J. e Gomà, R. (2000). *El contexto: La reestructuración de los regímenes de bienestar europeos.* En Adelantado, J. (2000). *Cambios en el estado del bienestar: políticas sociales y desigualdades en España* (pp. 63-96). Barcelona. Icaria.

Adelantado, J. Noguera, J.A. e Rambla, X. (2000). *El marco de análisis: la relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales.* En *Cambios en el estado del bienestar: políticas sociales y desigualdades en España* (pp. 23-61). Barcelona. Icaria.

Agranoff, R. e Bañón i Martínez, R. (1998). *El estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?* Oñati. Instituto Vasco de Administración Pública.

Aguilar, S. Font, N. e Subirats, J. (Eds.). (1999). *Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible.* Valencia. Tirant lo Blanch.

Aguilar, S (1999). *Supranacionalización y descentralización: nuevos escenarios de la política ambiental.* En Aguilar, S. Font, N. e Subirats, J. (Eds.). (1999). *Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible* (pp. 13-50). Valencia. Tirant lo Blanch.

Aguilar Villanueva, L.F. (2014). Las dimisiones y los niveles de gobernanza. *Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol., Núm. 1, 11-36.

- (2000a). *El estudio de las políticas públicas.* México. Miguel Ángel Porrúa.
- (2000b). *La implementación de las políticas.* México. Miguel Ángel Porrúa.
- (2000c). *La hechura de las políticas.* México. Miguel Ángel Porrúa.
- (2000d). *Problemas públicos y agenda de gobierno.* México. Miguel Ángel Porrúa.

Albi, E. e outros. (1997). *Gestión Pública*. Barcelona. Ariel Economía.

Aldeguer, B. (2015). *Ciencia política y de la administración. Una introducción a su objeto y metodología.* Alicante. Universitat d´Alacant.

Allison, G.T. (1969). *Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos.* En Aguilar Villanueva (2000c). *La hechura de las políticas* (pp. 119-200). México. Miguel Ángel Porrúa.

Almond, G; e outros (1992). *Diez Textos Básicos de Ciencia Política.* Barcelona. Ariel Ciencia Política

Alfama, E; Cruells, M; e De La Fuente, M. (2017). *Les polítiques d´igualtat entre dones y homes.* En Gomà, R. e Subirats, J. (coord.). (2017). *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya* (pp. 72-79).. Critic sccl. Dispoñible on line en https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/elcritic.cat/blogs/wp-content/uploads/sites/26/2017/06/26122012/Canvi_d_epoca_moltbaixa1.pdf

Álvarez Corbacho, X. (2015). *Educación democrática ou barbarie. Os concellos abrirán camiño.* Santiago de Compostela. Laiovento.

Arbós Marín, X. (2009). *Introducción.* En Arbós Marín, X. (Coord). (2009). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores* (pp. 13-40) . Barcelona. Institut d´Estudies Autonòmics. Generalitat de Cataluña.

Arenilla Sáez, M. (Director) (1994). *Gasto Público y crisis económica*. Santiago de Compostela. Escola Galega de Administración Pública. Xunta de Galicia.

Arias Astray, A. e outros (2004). La definición de los servicios sociales en las leyes de servicios sociales de "primera" y "segunda" generación en España. *Portularia: Revista de Trabajo Social, Vol 4,* 2004. 507-518.. Dispoñible on line en http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/186/b15139463.pdf?sequence=1

Ascher, W. (1986). *La evolución de las ciencias de políticas: Comprender el surgimiento y evitar la caída.* En Aguilar Villanueva (2000a). *El estudio de las políticas públicas* (pp. 181-196). México. Miguel Ángel Porrúa.

Aucoin, P. (1990). *Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos.* En Brugué, J. e Subirats. J. (1996): *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 491- 515). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

Ayala Espino, J. (1999). *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico.* México. Fondo de Cultura Económica.

Ballart, X. (1996). *Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas.* En Brugué, J. e Subirats, J. (1996): *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 321-352). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

Ballart, X. e Ramió, C. (2000). *Ciencia de la Administración*. Valencia. Tirant lo Blanch.

Bañón, R. e Cerrillo, E, (coord.) (1997). *La nueva Administración Púbica.* Madrid. Alianza Editorial.

Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas.* México. CIDE.

- (1981). *Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas.* En Aguilar Villanueva (2000d). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 219-234). México. Miguel Ángel Porrúa.

Barreiro Rivas, X.L. (2003). *Da UPG ó BNG: o proceso organizativo do nacionalismo galego.* En Rivera Otero, X.M (coord.) (2003). *Os partidos políticos en Galicia* (pp. 100-262). Vigo. Xerais.

Bastos Boubeta, M. (1997). *Políticas públicas no ámbeto autonómico: (burocracia, burocratización e reforma administrativa, unha análise dos procesos de institucionalización burocráticos e das súas consecuencias na vida política).* Tese de doutoramento.

Behn, R. D. (1986). *El análisis de políticas y la política.* En Aguilar Villanueva (2000a). *El estudio de las políticas públicas* (pp. 239-274). México.

Berman, P. (1978). *El estudio de la macro y micro-implementación.* En Aguilar Villanueva (2000b). *La implementación de las políticas públicas* (pp. 281-322). México. Miguel Ángel Porrúa.

Blasco, J. (2015). *Mesures contra la pobresa infantil: Ampliació selectiva d´escoles bressol i estensió de la tarificación social*. UNICEF Comité Cataluña. Publicado on line en: https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/docs_infancia_cat_escoles_bressol_unicef.pdf

Bozeman, B. (coord.) (1998). *La gestión pública: su situación actual.* México. Fondo de Cultura Económica.

- (1990). *Los fundamentos de la gestión pública estratégica.* En Brugué, J. e Subirats, J. (1996). *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 377-402). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

Brugué, J (2017). *Administració i Govern: accions sense política pública* (p. 36-41). En Gomà, R. e Subirats, J. (coord.). (2017). *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya*. Critic sccl. Dispoñible on line en https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/elcritic.cat/blogs/wp-content/uploads/sites/26/2017/06/26122012/Canvi_d_epoca_moltbaixa1.pdf

Brugué, J. e Gomà, R. (coord.). (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio.* Barcelona. Ariel.

Brugué, J. Gomà, R e Subirats, J (2005). Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Num. 32,. 1-8.

Brugué, J. e Subirats, J. (1996). *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

Brugué J. e Gallego, R. (2001). *¿Una administración pública democrática?*. En Font, J (coord). (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 43-58). Barcelona. Ariel.

Brugué. J. Garola, A. Muñoz, F. Ulied A. Ximeno, A. e Xalabarder, M. (2014). *¿Qué estrategias para qué retos? 25 criterios para el diseño de estrategias en el desarrollo local.* Barcelona. Deputación de Barcelona.

Castro Neo, Mª J. e Facal Fondo, T. (2000). *Los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma Gallega.* En Gutiérrez Resa, A. e Garcés Ferrer, J. (2000). *Los servicios sociales en las comunidades y ciudades autónomas*(pp. 505-545). Valencia. Tirant lo Blanch.

Cejudo, G. (Coord) (2013). *Nueva gestión pública.* México. Siglo XXI Editores.

Cerrillo, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Cobb, R. e Elder, C. (1984). *Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos.* En Aguilar Villanueva (2000d). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 77-104). México. Miguel Ángel Porrúa.

Colino, C. e Parrado, S. (2009). *Análisis de la práctica y la dinámica de los procesos formales e informales de las relaciones intergubernamentales.* En Arbós Marín, X. (Coord) (2009). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico. La posición de los actores* (pp. 137-299). Instituto de Estudios Autonómicos. Generalitat de Cataluña. Barcelona.

Cortés, S. (2008). El análisis de las políticas públicas en Alemania. Desarrollo y perspectivas. *Ciencia Política.* nº5. Xaneiro – Xuño 2008, 96-113.

Criado Grande, J.L.(Coord) (2016). *Nuevas tendencias en la gestión pública: Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Crozier, M. (1991). *La necesidade urgente de una nueva lógica.* En Brugué, J. e Subirats, J. (1996): *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 23-38). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

Del Pino, E. e Rubio Lara, M.J. (edtoras). (2016). *Los estados del bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada.* Madrid. Tecnos.

Dente, B. e Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas.* Barcelona. Ariel.

Derlien, H-U. (1993). *Gestión pública y política.* En Brugué, J. e Subirats, J. (1996). *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 133-150). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

Dimaggio, P. e Powell, W. (1999). *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional.* México. Fondo de Cultura Económica.

Deputación de Barcelona (2000). *Polítiques públiques locais. Necessitats i plantejaments emergents.* Equip d´Anàlisi Política Universitat Autònoma de Barcelona. Servei de Cooperació Local. Diputació de Barcelona.

Downs, A. (1972). *El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología.* En Aguilar Villanueva (2000d). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 141-160). México. Miguel Ángel Porrúa.

Dror, Y. (1970). *Prolegómenos para las ciencias de políticas.* . En Aguilar Villanueva (2000a). *El estudio de las políticas públicas* (pp. 119-148). México. Miguel Ángel Porrúa.

- (1964). *Salir del paso, ¿ciencia o inercia?* En Aguilar Villanueva (2000c). *La hechura de las políticas* (pp. 255-264) . México. Miguel Ángel Porrúa.

Dunn, W. (1994). *Public policy analysis. An introduction.* Prentince-Hall. New Jersey. Englewood Clifs.

Dye, T. (1992). *Understandign public policy.* Prentince-Hall. New Jersey. Englewood Clifs.

Echebarría, K. (1993). La Gestión Pública a través de agencias: experiencias europeas. *Revista Vasca de Economía nº26*. 1993, 170-197.

Elcock, H. (1991). *Problemas y reformas: estableciendo la agenda pública.* En Brugué J. e Subirats, J. (1996). *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 419-446). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

Elmore, R.F. (1979). *Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas.* En Aguilar Villanueva (2000b). *La implementación de las políticas públicas* (pp. 251-280). México. Miguel Ángel Porrúa.

- (1978). *Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de los programas sociales.* En Aguilar Villanueva (2000b). *La implementación de las políticas públicas* (pp. 185-250). México. Miguel Ángel Porrúa.

Etzioni, A. (1967). *La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones.* En Aguilar Villanueva (2000c). *La hechura de las políticas* (pp. 265-282). México. Miguel Ángel Porrúa.

Ezquerra, S. (2017). *Polítiques públiques i (des)familiarització de la cura*. En Gomà, R. e Subirats, J. (coord.). (2017). *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya* (pp. 124-131). Critic sccl. Dispoñible on line en https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/elcritic.cat/blogs/wp-content/uploads/sites/26/2017/06/26122012/Canvi_d_epoca_moltbaixa1.pdf

Ferreira Fernández, A. J. (2011). Los consorcios del sector público autonómico. Un instrumento para la gestión conjunta de servicios públicos. *Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*. Monográfico: Estudios sobre la modernización administrativa (2011). 95-143. Dispoñible en http://hdl.handle.net/10347/9953

- (2009a). La evolución normativa de los consorcios: Del consorcio local a los consorcios autonómicos. Comunicación elaborada no seo do proxecto de investigación "La colaboración público-privada en la gestión de los servicios públicos", Consellería de Economía e Industria, Xunta de Galicia (INCITE09 202 174 PR)

- (2009b). Los consorcios del sector público autonómico: naturaleza y características, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 310, 169-206.

- (2008). Éxitos e Fracasos da Cooperación Supramunicipal en Galicia. En Lago Peñas, S. (coord.), *Presente e futuro do municipalismo galego* (pp. 47-60). Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública.

Flynn, N. (1990). *Estructuras organizativas.* En Brugué J. e Subirats, J. (1996): *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 163-180). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

- (1990). *El futuro de la gestión pública.* En Brugué J. e Subirats, J. (1996): *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 447-466). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

Font, J, (coord). (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas.* Barcelona .Ariel.

Font, N. (1999). *Estudios de caso: objeto y técnicas de análisis* En Aguilar, S. Font, N. e Subirats, J. (Eds) (1999). *Política ambiental en España. Subsidiariedad y Desarrollo Sostenible* (pp. 99-112).. Valencia. Tirant lo Blanch,

Forester, J. (1984). *La racionalidad limitada y la política de salir del paso.* En Aguilar Villanueva (2000c). *La hechura de las políticas* (pp.315-340). México. Miguel Ángel Porrúa.

Fundación Educación y Ciudadanía (2008). *Primer ciclo de Educación Infantil.* Mongráfico nº1. Xuño 2008. UGT – FETE Enseñanza. Publicado on line en http://www.feteugt.es/data/Upload/SINfundacion_infantil.pdf

Gallego, R, Gomà, R e Subirats, J. (2003). *Estado de bienestar y comunidades autónomas.* Barcelona. Tecnos UPF.

Gallego, R. e Subirats, J. (2011). *Autonomies i desigualtats en Espanya: percepcions, evolució social i politiques de benestar.* Barcelona. Institut d´Estudies Autonòmics.

García Rubio, M. (2004). Comentario a la Ley 7/2004, de 16 de Julio, gallega para la igualdade de mujeres y hombres. *Revista xurídica galega, nº 42*, 429 – 440. Dipoñible on-line en http://www.rexurga.es/pdf/AS032.pdf

Garde Roca, J.A. (2000). *Políticas sociales y estado de bienestar en España: informe 2000.* Madrid. Fundación Hogar del Empleado.

Garson, D.G. (1986). *De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso.* . En Aguilar Villanueva (2000a). *El estudio de las políticas públicas* (pp. 149-180). México. Miguel Ángel Porrúa.

Gelambí Torrell, M. (2006). *La terminación de las políticas públicas.* En Pérez Sánchez, M. (2006). *Análisis de políticas públicas* (pp. 197-220). Granada. Universidad de Granada.

Goodin, R. e Waldner, I. (1979). *Pensar en grande, pensar en pequeño o simplemente no pensar.* En Aguilar Villanueva (2000c). *La hechura de las políticas* (pp. 283-314). México. Miguel Ángel Porrúa.

Gomà, R. e Subirats, J. (coord.). (2017). *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya*. Critic sccl. Dispoñible on line en https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/elcritic.cat/blogs/wp-content/uploads/sites/26/2017/06/26122012/Canvi_d_epoca_moltbaixa1.pdf

- (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno.* Barcelona. Ariel.

Gomà, R. e Blanco, I. (2002). *Gobiernos Locales y Redes participativas.* Instituto de Goberno e Políticas Públicas, Universidade Autónoma de Barcelona, Ponencia presentada ó VII Congreso Internacional do CLAD sobre Reforma do Estado e da Administración Pública, Lisboa.

González, M.J. (2004). *La escolarización de la primera infancia en España: desequilibrios territoriales y socioeconómicos en el acceso a los servicios*. En Navarro, V. (2004) *El Estado del Bienestar en España* (pp. 291-312). Madrid. Tecnos.

González Rabanal, M. (2005). *Concepto y evolución de la gestión pública: La nueva gestión pública* en González Rabanal, M. (2008). *La Acción y los retos del sector público : una aproximación* (pp. 1-25). Madrid. Delta Publicaciones.

Goodin, R. e Waldner, I. (1979). *Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar*. En Aguilar Villanueva (2000c). *La hechura de las políticas* (pp. 283-314). México. Miguel Ángel Porrúa.

Grau, M. e Mateos, A. (2002). *Análisis de políticas públicas en España: Enfoques y casos.* Valencia. Tirant lo Blanch.

Gunn, L. (1987). *Perspectivas en gestión pública.* En Brugué J. e Subirats, J (1996). *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 39-56). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

Gutiérrez Resa, A. e Garcés Ferrer, J. (2000). *Los servicios sociales en las comunidades y ciudades autónomas.* Valencia. Tirant lo Blanch.

Heclo, H. (1978). *Las redes de asuntos y el poder ejecutivo.* En Aguilar Villanueva (2000d). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp.257-284). México. Miguel Ángel Porrúa.

Hood, Ch. e Jackson, M. (1991). Administrative Argument. Aldershot, Hants.: Dartmouth.

Hood, Ch. (1994). *Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública?.* En Brugué, J. e Subirats, J. (1996). *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 467-490). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

- (1991). *¿Una gestión pública para todo momento?*. En Cejudo, G. (Coord) (2013). *Nueva gestión pública* (pp.48-74). México. Siglo XXI Editores.

Hughes, O.E. (1994a). *La nueva gestión pública.* En Brugué J. e Subirats, J (1996). *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 101-132). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

- (1994b). *La gestión de las relaciones externas.* En Brugué J. e Subirats, J (1996). *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 353-376). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

Iglesias, Á. (2006). *Gobernanza e innovación en la gestión pública: Alcobendas 1979 – 2003.* Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, Ministerio de Administración Pública.

Innerarity, D. (2017). ¿Qué hacemos con las naciones?. *El Correo*. Véxase on line en http://www.elcorreo.com/opinion/hacemos-conlas-naciones-20171101000427-nt.html consultado o 2 de novembro do 2017.

Jaraíz Arroyo, G. (Ed.) (2018). *Bienestar social y políticas públicas. Retos para pactar el futuro.* Madrid. Catarata.

Jiménez Sánchez, F. (2003). *O PSdeG-PSOE (1973-2001): Un caso de débil institucionalización*. En Rivera Otero, X.M. (coord.) (2003). *Os partidos políticos en Galicia* (pp. 263-428). Vigo. Xerais.

Kauffman, G. (1991). *Solución de problemas y creatividad.* En Brugué J. e Subirats, J. (1996). *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 199-232). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

Kettl, D. F. (2000). The Global Public Management Revolution. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Kooimann J, (1993). *Modern governance: new government- society interactions.* Londres, Newbury Park, California. Sage,

Lagares Díez, N. (2003). *O Partido Popular de Galicia.* En Rivera Otero, X.M. (coord.) (2003). *Os partidos políticos en Galicia* (pp. 19-98). Vigo. Xerais.

Landau, M. (1977). *El ámbito propio del análisis de políticas.* . En Aguilar Villanueva (2000a). *El estudio de las políticas públicas* (pp. 275-280). México. Miguel Ángel Porrúa.

Laswell, H. (1971). *La concepción emergente de las ciencias de políticas.* En Aguilar Villanueva (2000a). *El estudio de las políticas públicas* (pp.105-118). México. Miguel Ángel Porrúa.

- (1951). *La orientación hacia las políticas.* En Aguilar Villanueva (2000a). *El estudio de las políticas públicas* (pp. 79-104). México. Miguel Ángel Porrúa.

León – Alfonso, S. e Ferrín, M. (2007). *A quen responsabilizan os cidadáns? A atribución de responsabilidades sobre as políticas públicas nun sistema de goberno multinivel.* Santiago de Compostela. Escola Galega de Administración Pública.

León, S. e Salido, O. (2016). *Las políticas de protección a las familias en perspectiva comparada: divergencias nacionales frente a desafíos compartidos.* En Del Pino, E. e Rubio Lara, M.J. (edtoras). (2016). *Los estados del bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* (pp. 370-388). Madrid. Tecnos.

Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas.* Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.

- (1979). *Aún tratando de salir del paso.* En Aguilar Villanueva (2000c). *La hechura de las políticas* (pp. 227-254). México. Miguel Ángel Porrúa.
- (1959). *La ciencia del salir del paso.* En Aguilar Villanueva (2000c). *La hechura de las políticas* (pp. 201-225). México. Miguel Ángel Porrúa.

Lipsky, M. (1987). *Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas.* En Brugué J. e Subirats, J (1996). *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 279-298). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

López López, M.T. (2006). *Políticas públicas y familia: Análisis de la situación en España.* Madrid. Cinca.

López López, P. C. (2015). *A construción da axenda política, mediática e pública nas eleccións galegas do ano 2009. Estratexia partidaria, produción da información e cidadanía.* Tese de doutoramento publicada en https://www.educacion.gob.es/teseo/mostrarRef.do?ref=1222623

López Mira, A.X (2007). Elecciones locales en Galicia 2007: la consolidación del cambio político. *Revista de Derecho Político UNED, nº69, 2007.* Pp. 389-401. Dispoñible on line en http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/viewFile/9027/8620

Losada, A. (2015). *Los ricos vamos ganando.* Barcelona. Deusto.

- (2013). *Piratas de lo público.* Deusto. Barcelona.
- (2012). *Os modelos de política lingüística en Galicia.* En Monteagudo, H. (Ed). (2012). *Linguas, sociedade e política. Un debate multidisciplinar* (pp. 267-296). Santiago de Compostela. Consello da Cultura Galega.
- (2003). Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS),* vol. 2, nº 1-2 (2003), 63-81. Ver on line en http://hdl.handle.net/10347/8210
- (1999). Las Comunidades de políticas: el caso de la pesca en Galicia. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS),* vol. 1, nº 1 (1999), 123-132. Ver on line en http://hdl.handle.net/10347/8182

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

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

March, J E Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones.* México. Fondo de Cultura Económica.

Majone, G. (1978). *Los usos del análisis de políticas.* En Aguilar Villanueva (2000c). *La hechura de las políticas* (pp. 341-366). México. Miguel Ángel Porrúa.

- (1975). *La factibilidad de las políticas sociales.* En Aguilar Villanueva (2000c). *La hechura de las políticas* (pp. 393 – 432). México. Miguel Ángel Porrúa.

Mahou Lago, X. (2008). *Implementación y gobernanza: La política de marisqueo en Galicia.* Santiago de Compostela. Escola Galega de Administración Pública.

Márquez Cruz, G. (2014). *La formación de los gobiernos autonómcicos en Galicia.* En Reniú, J.M. (Editor) (2014). *Los gobiernos de coalición de las Comunidades Autónomas.* Capítulo 8, 229-288. Barcelona, Atelier,

- (2008). *Breogán no seu labirinto: vellos e novos mitos sobre a organización territorial.* En Lago Peñas, S. (coord.) (2008), *Presente e futuro do municipalismo galego* (pp. 83-127),. Santiago de Compostela. Escola Galega de Administración Pública.

-(2008b). *Comunidades Autónomas y Entidades Locales: Estrategias multinivel en la formación de gobierno*. En Pallarés, F. (Coord.) (2008). *Elecciones autonómicas y locales 2007* (pp. 195-318). Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas.

- (2007). *Política y gobierno local. La formación de gobierno en las Entidades locales en España.* Madrid. Centro de Estudios políticos y constitucionales.

- (2006). *Las formas y tipos de gestión de las competencias de los gobiernos locales en Galicia: la dinámica de la gobernanza y el marco de las políticas públicas*, Santiago de Compostela, Universidade: Servizo de Publicacións e Intercambio Científico/IDEGA, Documentos de Traballo / Xeografía 19. 2006. Publicado on-line en http://www.usc.es/idega/?q=node/175

- (1991). *La calidad de la gestión de los servicios públicos en las comunidades autónomas.* En Arenilla Sáez, M. (Dtor) (1995). *Gasto Público y crisis económica* (pp. 123-140). Santiago de Compostela. Escola Galega de Administración Pública.

Martí-Costa, M. e Subirats, J. (2016). Presentación. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales.* Vol. XLVIII. Cuarta época. Nº188. Verán 2016. 181-185.

Martínez-Bascuñan, M. (2015). ¿Disputar el centro o la centralidad política? *eldiario.es.* Véxase en http://www.eldiario.es/agendapublica/blog/Disputar-centro-centralidad-politica_6_386071403.html consultada setembro – novembro do 2017.

Martínez Ocampo, M. (2016, 9 de outubro). O PP creou un "problema público" ao usar a lingua como "elemento de confrontación". *galiciaconfidencial.com.* Véxase on line en http://www.galiciaconfidencial.com/noticia/37627-pp-creou-problema-publico-usar-lingua-elemento-confrontacion

Matías Sánchez, L. E. (2007). La constitución del Consorcio Gallego de Servicios de Igualdad y Bienestar. Una contraposición al principio constitucional de autonomía local". *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 10, 1711-1719.

May, P. (1981). *Claves para diseñar opciones de políticas.* En Aguilar Villanueva (2000d). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (p 235-256). México. Miguel Ángel Porrúa.

Medir Tejado, Ll. (2015). Los convenios de colaboración en materia educativa entre la Generalitat de Catalunya y los gobiernos locales: morfología y contenidos (1999-2010). *Revista catalana de dret públic*, núm. 50 (junio 2015), 161-183. Publicado on line en:

http://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/convenios-colaboracion-materia-educativa-593914230 e na web oficial da Escola de Administración Pública de Cataluña.

Meltsner, A. (1972). *La factibilidad política y el análisis de políticas.* En Aguilar Villanueva (2000c). *La hechura de las políticas* (pp. 367- 392). México. Miguel Ángel Porrúa.

Mendoza Mayordomo, X. (1996). *Las Transformaciones del Sector Público en las Sociedades Avanzadas: del Estado del Bienestar al Estado Relacional*. Papers de Formació Municipal. Barcelona. Deputación de Barcelona.

- (1990). *Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España.* En Brugué, J. e Subirats, J. (1996). *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 233-262). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

Meny, I. e Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas.* Barcelona. Ariel.

Metcalfe, L. (1993). *Gestión pública: de la imitación a la innovación*. En En Brugué, J. e Subirats, J. (1996). *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 77-100). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

Van Meter, D. e Van Horn, C. (1975). *El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual.* En Aguilar Villanueva (2000b). *La implementación de las políticas públicas* (pp. 97-146). México. Miguel Ángel Porrúa.

Mintzberg, H. (1993). *La Estructuración de las Organizaciones.* Barcelona. Ariel Economía.

Mishra, R. (1992). *El estado de bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social.* Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Monge, M. (2015). *O poder na Coruña. De Vázquez a Negreira.* Santiago de Compostela. Laiovento.

Monteagudo, H. (Ed). (2012). *Linguas, sociedade e política. Un debate multidisciplinar.* Santiago de Compostela. Consello da Cultura Galega.

Moore, M. (1976). *Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas.* En Aguilar Villanueva (2000d). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 189-218). México. Miguel Ángel Porrúa.

Morata, F. (1992). Institucionalización y rendimento político del estado autonómico. *Revista de Estudios Políticos (Nueva época),* nº 76 abril – junio 1992, 255-297.

Moreno, L. (2001). La "vía media" española del modelo de bienestar mediterráneo. *Papers: Revista de Sociología. Nº* 63-64, 67-82.

Moreno, L. e Conversi, D. (2018) *Cambio climático y modelo de bienestar en la era del antropoceno.* En Jaraíz Arroyo, G. (Ed.) (2018). *Bienestar social y políticas públicas. Retos para pactar el futuro* (pp. 74-90). Madrid. Catarata.

Navarro Gómez, C. (2002). *Gobernanza en el ámbito local.* Universidade Autónoma de Madrid. Ponencia presentada ó VII Congreso Internacional do CLAD sobre Reforma do Estado e da Administración Pública. Lisboa.

Navarro, V. (2004). *El estado de bienestar en España.* Madrid. Tecnos UPF.

Navarro, V. e Quiroga, A. (2003). Políticas públicas para el Bienestar de las familias en España. *Temas para el Debate. Nº 99.* 1-8.

Nelson, B. e Lindefield, T. (1978). *La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños.* En Aguilar Villanueva (2000d). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 99 – 140). México. Miguel Ángel Porrúa.

Nieto, A. (2008). *El desgobierno de lo público.* Barcelona. Ariel.

Noguera, J.A. (2008). Seguridad de la cuna a la tumba. La Renta Básica como renovación del Estado del Bienestar. *Estudios de política y sociedad, nº1 (Segunda Época, enero-abril 2008).* 123-140. Dispoñible on line en http://gsadi.uab.cat/images/pdfs/SEGURIDAD%20DE%20LA%20CUNA%20A%20LA%20TUMBA.pdf

Núñez Sabarís, A. (2016). *Transformaciones en la gestión pública, condicionantes históricos y tradición administrativa*. En Criado Grande, J.I. (Coord) (2016). *Nuevas tendencias en la gestión pública: Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas* (pp. 51-70). Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Olías de Lima, B. (2001). *La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública.* En Olías de Lima, B. (coord.)(2001). *La Nueva Gestión Pública* (pp. 2-34), Madrid. Prentice-Hall.

Olmeda Gómez, J.A., Parrado, S. e Colino, C. (2012). *Las administraciones públicas en España.* Valencia. Tirant lo Blanch.

Osborne, D. e Gaebler T. (1994). *La Reinvención del Gobierno*. Barcelona. Paidos.

Osborne, D. e Plastrik, P. (2003). *Herramientas para transformar el gobierno*. Barcelona. Paidos.

- (1998). *La Reducción de la Burocracia*. Barcelona, Paidos.

Ostrom, E. (2013). *Comprender la diversidad institucional.* Oviedo. KRL Ediciones.

O´Toole, L.J. (1989). *Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo.* En Aguilar Villanueva (2000b). *La implementación de las políticas públicas* (pp. 413-470). México. Miguel Ángel Porrúa.

Pallarés, F. (Coord.) (2008). *Elecciones autonómicas y locales 2007.* Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas.

Parrado, S. (2015). *El análisis de la Gestión Pública.* Valencia. Tirant lo Blanch.

Parrado, S. Colino, C. e Olmeda, J.A. (2013). *Gobiernos y Administraciones Públicas en perspectiva comparada.* Valencia. Tirant lo Blanch.

Pérez Lema, X.A. (2016). *Os límites da política institucional*. Artigo publicado o 21 de novembro do 2016 e consultado o 11 de maio do 2017. Dispoñible on line en http://xoanantonperezlema.blogaliza.org/2016/11/21/os-limites-da-politica-institucional/

Pérez Sánchez, M. (2006). *Análisis de políticas públicas.* Granada. Universidad de Granada.

Pérez Yruela, M. (2018). *Condiciones y contenido para la renovación de la agenda en torno al bienestar.* En Jaraíz Arroyo, G. (Ed.) (2018). *Bienestar social y políticas públicas. Retos para pactar el futuro* (pp. 44-73). Madrid. Catarata.

Peters, G. e Pierre, J. (2000). *¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?*. En Cerrillo A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37-56). Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en Ciencia Política.* Barcelona. Gedisa.

- (2002). From change to change: patterns of continuing administrative reform. *CLAD, Reforma y Democracia 24.* 45-70.
- (1993). *Gestionando un Estado "vaciado"*. En Brugué, J. e Subirats, J. (1996): *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 403-418). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review,* Vol. 94, N. 2.

Pisón, J. (1998). *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales.* Madrid. Tecnos.

Pollit, C. (2016). *Public Management and Administration.* Cheltenham. Edward Elgar Publishin.

- (1995). *¿Justificación por las obras o por la fe? Evaluando la Nueva Gestión Pública.* En Cejudo, G. (Coord) (2013). *Nueva gestión pública* (pp. 218-249). México. Siglo XXI Editores.

Prats, J. (1993). *Derecho y management en las administraciones públicas.* En Brugué, J. e Subirats, J. (1996). *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 181-198). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

Projecció Mecenatge Social, S.L. (1999). *Govern Multinivel i Gestió de Xarxas.* Elementos de Debate Territorial. Barcelona. Deputación de Barcelona.

Quiroga Barro, G. (2010). *Estudo orgánico e funcional da Xunta de Galicia. Proposta dun cadro de clasificación.* Xunta de Galicia. Dispoñible on-line en

http://arquivosdegalicia.xunta.gal/export/sites/default/arquivo-de-galicia/resources/downloads/estudio-orgxnico-funcional-xunta-galicia.pdf

Ramió, C, Salvador, M. e García Codina, O. (2007). *Los determinantes y la gestión de la externalización en Cataluña.* Barcelona. Escola de Administración Pública de Cataluña.

Ramió, C. (2016). *La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España.* Madrid. Catarata.

- (2012). *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios.* Madrid. Catarata.
- (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Barcelona. Tecnos – UPF.

Rein, M. e Rabinovitz, F.F. (1978). *La implementación: Una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción.* En Aguilar Villanueva (2000b). *La implementación de las políticas públicas* (pp. 147-184). México. Miguel Ángel Porrúa.

Rhodes, R.A.W. (1997). *Undestanding governance, policy networks, governance, flexibility and accountability.* Buckingham. Open University Press,

- (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies 44*. 652 –657.

Rittel, H.W. e Webber, M.M. (1973). *Dilemas de una teoría general de planeación.* En Aguilar Villanueva (2000d). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp.161-188). México. Miguel Ángel Porrúa.

Rivas, M. (2012). *As voces baixas*. Edicións Xerais de Galicia. Vigo.

Rivera Otero, X.M (coord.) (2003). *Os partidos políticos en Galicia.* Vigo. Xerais.

Rodríguez Cabrero, G. (2018). *Políticas sociales e inversión social en un horizonte de consolidación fiscal y reestructuración permanente del estado del bienestar. En* Jaraíz Arroyo, G. (Ed.) (2018). *Bienestar social y políticas públicas. Retos para pactar el futuro* (pp. 15-43). Madrid. Catarata.

- (2004). *La protección social a las personas en situación de dependencia en España.* En Navarro, V. (2004). *El estado de bienestar en España* (pp.313-330). Madrid. Tecnos UPF.
- (2000). *La reestructuración del estado del bienestar en España y la estructura de la desigualdad.* En Adelantado, J. (2000). *Cambios en el estado del bienestar: políticas sociales y desigualdades en España* (pp. 7-19). Barcelona. Icaria.

Román Masedo, L. e Rodríguez Teijeiro, A. (2013). De las Galescolas a la Galiña Azul. Conclusiones tentativas sobre un caso de terminación de políticas públicas. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época*. nº9, Xaneiro - Xuño 2013, 78-93.

Rubio, E. (2002). *Las políticas famliares.* En Grau, M. e Mateos, A. (2002). *Análisis de políticas públicas en España: Enfoques y casos* (pp. 185-218). Valencia. Tirant lo Blanch.

Sabatier, P.A. e Mazmanian, D.A. (1981). *La implementación de la política pública: un marco de análisis.* En Aguilar Villanueva (2000b). *La implementación de las políticas públicas.* México (pp. 323-372). Miguel Ángel Porrúa.

Salvador, M. (2003). *Instituciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las comunidades autónomas.* Tese de doutoramento.

Sancho Royo, D. (1999). *Gestión de Servicios Públicos: Estrategias de Marketing y Calidad*. Barcelona. Tecnos – UPF.

Stewart, J. e Ranson, S. (1994). *La gestión en el ámbito público.* En Brugué, J. e Subirats, J. (1996). *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 57-76). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

Stoker, R. P. (1989). *Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas.* En Aguilar Villanueva (2000b). *La implementación de las políticas públicas* (pp. 373-412). México. Miguel Ángel Porrúa.

Subirats, J. (2011). *Otra sociedad, ¿otra política?: de "no nos representan" a la democracia de lo común.* Barcelona. Icaria.

- (2001). *Nuevos mecanismos y democracia: Promesas y amenazas.* En Font, J. (coord). (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas.* Barcelona. Ariel.
- (1999). *Los estilos en políticas públicas y políticas ambientales.* en Aguilar, S. Font, N. e Subirats, J. (Eds) (1999). *Política ambiental en España. Subsidiariedad y Desarrollo Sostenible* (pp. 83-98). Valencia. Tirant lo Blanch,
- (1993). *Análisis de políticas públicas y gestión pública: Promesas y riesgos de una vida en común*. En Brugué, J. e Subirats, J. (1996). *Lecturas de Gestión Pública* (pp.151-162). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.
- (1992). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración.* Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- (1992). *Un problema de estilo. La formación de las políticas públicas en España*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.

Subirats, J. e Gallego, R. (2002). *Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas púbicas, instituciones y opinión pública.* Madrid. CIS.

Subirats, J. e Gomà, R. (2000). *Estado de bienestar: nueva agenda para la innovación social.* En Garde Roca, J.A. (2000). *Políticas sociales y estado de bienestar en España: informe 2000.* (pp.33-63). Madrid. Fundación Hogar del Empleado.

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

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

Subirats, J. e Vallespín, F. (2015). *España Reset. Herramientas para un cambio de sistema.* Barcelona. Ariel.

- (2015b). No es una crisis política, es un cambio de época. *El periódico.* Véxase on line en http://www.elperiodico.com/es/politica/20150320/no-es-una-crisis-politica-es-un-cambio-de-epoca-4038553 consultada setembro - novembro do 2017.

Trinidad Requena, A. e Pérez Sánchez, M. (2010). *Análisis y evaluación de políticas sociales.* Madrid. Tecnos.

Torgerson, D. (1986). *Entre el conocimiento y la política: Tres caras del análisis de políticas* . En Aguilar Villanueva (2000a). *El estudio de las políticas públicas* (pp. 197-238). México. Miguel Ángel Porrúa.

Varela, E. J. (2010). *Gestión y gobernanza local en perspectiva comparada: Las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el norte de Portugal.* Tese de doutoramento. ISBN: 978-84-693-3370-9.

- (2009). (coord.) *Dirección Pública Profesional. Lecturas para Xestionar a Era da Gobernanza.* Santiago de Compostela. Escola Galega de Administración Pública.

Vázquez Piñeiro, A. (2013). (coord.). *Xestión de calidade da Área de Benestar: Documento Técnico.* Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, Santiago de Compostela.

- (2008). (Coord.). *Os centros de día en Galicia, un apoio ás peroas maiores con dependencia. Documento técnico.* Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.

Vilà, A. (2012): La nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales (2006-2011). análisis comparativo, *Azarbe, Revista internacional de trabajo social y bienestar*, nº1, 2012. 143-155

- (2009). *Tendencias de la nueva legislación de servicios sociales.* European Anti Poverty Network. Publicado on line en http://www.tercersector.cat/sites/www.tercersector.cat/files/eapn_legislacio_serveis_socials.pdf

Wildawsky, A. (1986). *Presupuestar como un proceso político.* En Brugué, J. e Subirats, J. (1996). *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 263-278). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

Villoria, M. E Iglesias, A. (2000). Programas de Reorganización y Modernización Administrativa: Marco Teórico y Análisis de Caso. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 56. 199-321.

Wright, V. (1997). Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 7/8. 27-44.

Yntema, P. (1993). *La gestión de los recursos humanos en el sector público.* En Brugué, J. e Subirats, J. (1996). *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 299-320). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

9.2 ACORDOS, PLANS E PROGRAMAS CONSULTADOS.

Acordo entre a Xunta de Galicia e a Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP) polo que se establece o contido e desenvolvemento do Pacto Local que rexerá na Comunidade Autónoma de Galicia. 2006.

Acordo sobre as bases programáticas para a acción do goberno que asinan os Grupos Políticos PSdG – PSOE e BNG. 2005.

Acordo Marco FEGAMP – Consellería de Política Social en relación ó Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar. 2016.

Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar (2013). *Xestión da Calidade da Área de Benestar. Documento técnico.* Consellería de Traballo e Benestar.

Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar (2008). *Normativa básica do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.* Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.

- (2008a). *Memoria das actividades do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar. 2008.* Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.

Xunta de Galicia (1998). *II Plan Integral de Apoio á Familia.* Consellería de Familia, Promoción do Emprego, Muller e Xuventude.

Xunta de Galicia (2002). *III Plan Integral de Apoio á Familia.* Consellería de Familia, Promoción do Emprego, Muller e Xuventude.

Xunta de Galicia (2006). *Plan de Normalización da Lingua Galega.* Presidencia da Xunta de Galicia.

Xunta de Galicia (2008). *IV Plan Integral de Apoio á Familia (2008-2011).* Secretaría Xeral de Igualdade da Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar.

Xunta de Galicia (2007). *V Plan do Goberno Galego para a Igualdade de Mulleres e Homes (2007-2010).* Secretaría Xeral da Igualdade da Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar.

Xunta de Galicia (2013). *VI Plan Galego para a Igualdade entre Mulleres e Homes. Estratexia 2013 – 2015.* Secretaría Xeral da Igualdade. Vicepresidencia e Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza.

Xunta de Galicia (2017). *VII Plan Estratéxico de Galicia para a igualdade de oportunidades entre mulleres e homes 2017-2020.* Secretaría Xeral da Igualdade. Vicepresidencia e Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza.

Consello Económico e Social (2001). *Informe-opinión sobre o Plan de Revitalización Demográfica de Galicia.* Consello Económico e Social de Galicia.

Consello de Contas (2010). *Fiscalización dos procesos selectivos realizados polo Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar no ano 2008.* Consello de Contas de Galicia.

Xunta de Galicia (2013). *Plan para a dinamización demográfica de Galicia 2013-2016, horizonte 2020*. Xunta de Galicia.

Xunta de Galicia (2001). *Plan galego de persoas maiores 2001-2006.* Consellería de Sanidade e Servizos Sociais.

Xunta de Galicia (2010). *Plan Galego das Persoas Maiores. Plan de Actuación Social Galicia 2010-2013. Horizonte 2015*. Consellería de Traballo e Benestar.

Xunta de Galicia. (2015). *Plan Estratéxico de Galicia 2015-2012*. Consellería de Facenda.

Xunta de Galicia (2014). *Estratexia de Inclusión Social de Galicia 2014-2020.* Consellería de Traballo e Benestar.

Xunta de Galicia (2016). *Estratexia Galega para a Infancia e a Adolescencia* 2016-2020. Consellería de Política Social.

Xunta de Galicia (2013). *Plan marco de atención sociosanitaria de Galicia.* Servizo Galego de Saúde.

Xunta de Galicia (2013). *Estratexia para a prevención e detección precoz da dependencia en Galicia. Horizonte 2020*. Consellería de Traballo e Benestar.

Xunta de Galicia (2010). *Plan Estratéxico Galicia 2010-2014.* Consellería de Facenda.

Xunta de Galicia (2015). *Plan Estratéxico Galicia 2015-2020.* Consellería de Facenda.

Xunta de Galicia (2011). *Plan Integral de Apoio á Muller Embarazada 2012-2014*. Xunta de Galicia.

Partido Popular de Galicia. (2005). *O noso compromiso con Galicia. Programa electoral para as eleccións autonómicas do 2005.*

Partido Popular de Galicia. (2009). *Un contrato por una Galicia próspera, innovadora y sostenible. La economía gallega tras cuatro años de bipartito. La alternativa del PPdeG.*

Partido Popular de Galicia. (2012). *Elecciones autonómicas 2012. Programa electoral. Resumen ejecutivo.*

Partido Popular de Galicia (2016). *A Galicia que ti queres. Programa electoral. Feijóo 2012. En Galicia si.*

Partido dos Socialistas de Galicia – Partido Socialista Obreiro Español. (2005). *Móvome. Programa de Goberno. Eleccións Autonómicas Xuño 2005.*

Partido dos Socialistas de Galicia – Partido Socialista Obreiro Español. (2009). *O Presidente. Programa electoral 2009.*

Partido dos Socialistas de Galicia – Partido Socialista Obreiro Español. (2012). *Galicia quere, Galicia pode.*

Partido dos Socialistas de Galicia – Partido Socialista Obreiro Español. (2016). *Unha resposta nova.*

Bloque Nacionalista Galego. (2005). *Programa de Goberno. Eleccións ao Parlamento de Galiza, Xuño 2005.*

Bloque Nacionalista Galego. (2009). *A túa forza move este País.*

Bloque Nacionalista Galego. (2012). *Programa electoral eleccións galegas 2012.*

Bloque Nacionalista Galego – Nós Candidatura Galega. (2016). *Construír Galiza con ilusión. Galiza contigo.*

Alternativa Galega de Esquerdas – Esquerda Unida – Anova. (2012). *Acordo programático.*

En Marea. (2016). *Un país xusto.*

Junta General del Principado de Asturias (2002). *Plan de ordenación de las escuelas del primer ciclo de educación infantil.* Publicado no Boletín Oficial nº 435 de 10 de maio do 2002.

Consejo Escolar de Euskadi (2012). *La edudación en Euskadi. Informe 2008-2010*. Publicado on line en http://www.consejoescolardeeuskadi.hezkuntza.net/c/document_library/get_file?uuid=fb3ba321-d91c-410b-b5bf-b52e4079eee4&groupId=17937

Ararteko (2004). *La financiación de las escuelas infantiles y la necesidade de una mayor homogeneización de las cuotas.* Dispoñible on line en http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1_928_3.pdf

Comisión para la Reforma de las Administraciones – CORA (2013). *Informe de Reforma de las Administracions Públicas.* Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Dispoñible on line en https://administracion.gob.es/pag_Home/dam/jcr:4c4e8573-6220-4b6a-9397-8f95e566b42a/INFORME-LIBRO.pdf

Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (2016, marzo). El Tribunal Constitucional enmienda la Reforma Local. *Carta Local. Revista de la Federación Española de Municipios y Provincias.* Pp. 7 – 10.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

10. Anexo I. A situación no 2016 dos servizos de benestar en Galicia.

10.1 PRIMEIRO ACHEGAMENTO.

A continuación, amósase a análise cuantitativa elaborada para o estudo da situación actual dos servizos relacionados coa atención á primeira infancia e coa atención ás persoas maiores en base á explotación do RUEPSS comentada no apartado 5 da investigación. Neste sentido, iniciarase a análise atendendo ós servizos de atención á primeira infancia e, posteriormente, estudaranse os de atención ás persoas maiores.

O esquema a utilizar para o estudo dos dous servizos será o mesmo, e centrarase na descrición conceptual dos servizos para, con posterioridade, observar dende unha óptica cuantitativa a titularidade dos centros e das prazas e, finalmente, a súa distribución territorial atendendo á titularidade exposta.

É preciso indicar que se fará unha especial referencia ó rol que o Consorcio asume na actualidade como ente prestador de servizos tanto dende unha perspectiva cuantitativa, como dende a distribución dos seus servizos no territorio, elementos estes que dan forma á filosofía expansiva e de reequilibrio territorial do novo modelo de política pública de benestar iniciada na VII lexislatura.

10.2 OS SERVIZOS DE ATENCIÓN Á PRIMEIRA INFANCIA EN GALICIA NO 2016.

No apartado correspondente á análise das políticas de servizos ás persoas en España, un dos aspectos máis salientables era o estudo dos servizos de atención á primeira infancia e a súa evolución entre o curso 1999-00 e o 2014-15 atendendo, sobre todo, á taxa de escolaridade dos nenos/as entre 0-2 anos e á distribución territorial a nivel autonómico.

Neste punto, é preciso retomar os datos amosados no apartado relativo ó rendemento institucional do Consorcio sobre o número de centros e prazas, neste caso ampliado á totalidade dos prestadores e das titularidades, de tal xeito que se complete unha panorámica da evolución do nivel de prestación dos servizos ata chegar á actualidade.

Tal e como se comentou con anterioridade, a principal fonte dos datos utilizados nesta panorámica é a do Rexistro de Entidades Prestadoras de Servizos Sociais de Galicia, que

achegará información sobre variables salientables como o número de centros, a súa titularidade ou o número de prazas. Ademais, complementarase esta información coa propia da documentación oficial de Ministerio de Educación do Goberno de España, da Consellería de Política Social da Xunta de Galicia (ou denominacións previas), así como das memorias do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.

Segundo o comentado, a análise a realizar focalizarase nos seguintes centros de atención á infancia atendendo á súa definición oficial:

- **Escolas infantís**[746]**.** Defínense como:

> …aqueles equipamentos diúrnos de carácter educativo e asistencial, dirixidos ao sector infantil da poboación de ata 3 anos de idade, que teñen por obxecto o desenvolvemento harmónico e integral dos/das nenos/as, realizando ademais un importante labor de apoio á función educativa da propia familia á vez que facilitan o acceso dos pais ao mundo laboral. (Art. 22 do Decreto 329/2005).

- **Puntos de Atención á Infancia (PAI)**[747]**.** Defínense como:

> …aqueles establecementos de carácter diúrno e titularidade municipal, encadrados nos servizos sociais especializados dos concellos, que teñen como finalidade prestar unha atención de apoio aos pais, titores ou gardadores dos/das nenos/as de entre 3 meses e 3 anos cando concorran situacións ou circunstancias que lles impidan o seu coidado. Ademais poderán atender aqueles casos que respondan a necesidades puntuais. O obxecto destes puntos é a prestación dunha atención asistencial en concellos que pola súa baixa poboación infantil ou outras circunstancias económico-sociais, necesitan prazas para a atención do colectivo de nenos/as entre 0 e 3 anos pero non precisan crear escolas infantís 0-3. Atendida a súa concepción como instrumento de desenvolvemento rural se autorizarán, analizadas as condicións anteriores, en concellos con menos de 5.000 habitantes. En concellos con maior poboación a autorización estará vinculada á necesidade de novas prazas asistenciais e á súa complementariedade coas ofertadas polas escolas infantís 0-3. (Art. 28 do Decreto 329/2005).

- **Ludotecas**[748]**.** Defínense como:

> …aqueles establecementos diúrnos de actividade regular, dirixidos á poboación infantil en idades comprendidas entre os dous e os doce anos e ás súas familias, que teñen por obxecto potencia-lo xurdimento dunha actividade lúdica favorecedora do desenvolvemento mental, psicomotor, afectivo e sensorial do neno, así como posibilita-lo acceso ó mundo da actividade lúdica de aqueles sectores cun entorno socio-cultural menos favorecido. As ludotecas poderán desenvolver, así mesmo, as súas actividades en combinación con outros servicios exteriores de animación infantil, como bibliotecas, servicios de actividades culturais, recreativas ou deportivas. (Art. 2 do Decreto 354/2003)

Os datos oficiais da Xunta de Galicia amosan a existencia, para xullo do 2016, da seguinte estrutura de equipamentos relacionados coa atención á primeira infancia dentro das categorías de centros definidas.

[746] Equipamento definido no Art. 22 do Decreto 329/2005 polo que se regulan os centros de menores e os centros de atención á infancia. DOG nº156 de martes 16 de agosto do 2005.
[747] Equipamento definido no Art. 28 do Decreto 329/2005 polo que se regulan os centros de menores e os centros de atención á infancia. DOG nº156 de martes 16 de agosto do 2005.
[748] Equipamento definido no Art. 2 do Decreto 354/2003 polo que se regulan as ludotecas como centros de servizos sociais e se establecen os seus requisitos. DOG nº187 de venres 26 de setembro do 2003.

Táboa 69: Número de centros de atención á primeira infancia segundo tipoloxía. Galicia. Xullo 2016.

Tipo de centro	Número de centros
Escolas Infantís	503
Puntos de Atención á Infancia	54
Ludotecas	19
Total	**576**

Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS.

Estes centros achegan a seguinte estrutura de prazas para a atención dos usuarios/as, sempre tendo en conta que as Escolas Infantís e os PAI atenden unicamente a usuarios/as de entre 0-3 anos, en tanto que as ludotecas amplían este abano ata os usuarios/as de 12 anos.

Táboa 70: Número de prazas de atención á primeira infancia segundo tipoloxía de centros. Galicia. Xullo 2016.

Tipo de centro	Número de prazas
Escolas Infantís	28.649
Puntos de Atención á Infancia	1.067
Ludotecas	593
Total	**30.309**

Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS.

Mediante o estudo da distribución das prazas é posible indicar que en Galicia, cos datos de xullo do 2016, existen un total de 29.716 prazas adicadas ós coidados á primeira infancia. Con todo, deste total, as prazas que son exclusivamente para a atención de usuarios/as de entre 0-3 anos son 29.716, en tanto que as 593 restantes comprenden un abano de idades máis amplo. Neste sentido, os datos amosan que o 94,5% do total das prazas actuais para atención á infancia correspóndense ás escolas infantís, en tanto que o 3,5% corresponden ó servizo de PAI e o 2% restante das prazas son das ludotecas.

Un elemento salientable dentro da análise dos centros é a súa titularidade, que responde a un esquema de complementariedade entre diferentes provedores do servizo.

Táboa 71: Número de centros de atención á primeira infancia por titulares. Galicia. Xullo 2016.

Centros	Iniciativa pública	Iniciativa social	Iniciativa privada
Escolas Infantís	237	63	203
PAI	54	-	-

Centros	Iniciativa pública	Iniciativa social	Iniciativa privada
Ludotecas	6	3	10
Total	**297**	**66**	**213**

Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS.

Así, dos 576 centros contemplados na análise, o 51,5% corresponde á titularidade pública, en tanto que o 48,4% restante comprende á titularidade privada, se ben esta divídese entre a iniciativa social (cun 11,4%) e a iniciativa privada con ánimo de lucro que asume o 36,9%.

Analizando máis fondamente a titularidade de cada tipo de centros pódese observar que, seguindo a normativa vixente, os PAI son equipamentos de titularidade pública, en tanto nos restantes servizos existe complementariedade entre as titularidades. Así, o 68,4% das ludotecas son de iniciativa privada (52,6% correspondente á iniciativa privada con ánimo de lucro e o 15,8% correspondente á iniciativa social) e o 31,6% restante corresponde á iniciativa pública.

Os datos relativos á titularidade das escolas infantís tamén amosan un maior peso do sector privado (52,9%) ca do público (47,1%), se ben é posible observar a presenza dun 12,5% de escolas titularidade da iniciativa de carácter social.

Táboa 72: Número de prazas dos centros de atención á primeira infancia por titulares. Galicia. Xullo 2016.

Centros	Iniciativa pública	Iniciativa social	Iniciativa privada	Total
Escolas Infantís	14.942	3.579	10.128	28.649
PAI	1.067	-	-	1.067
Ludotecas	195	84	314	593
Total	**16.204**	**3.663**	**10.442**	**30.309**

Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS.

Seguindo coa análise da titularidade, e aplicándoa ás prazas ofertadas polos centros, é posible observar que, no tocante ás escolas infantís, o 52,2% das prazas son de titularidade pública, en tanto que o 47,8% restante é de titularidade privada (se ben é preciso diferenciar entre a iniciativa con ánimo de lucro que asume o 35,4% da oferta de prazas, e a iniciativa social que asume o 12,5%).

No relativo ás ludotecas, o sector privado asume o 67,1% da oferta (diferenciando entre o 53% das prazas baixo a titularidade privada con ánimo de lucro, e o 14,2% coa titularidade da iniciativa social), en tanto que o 32,9% restante é de titularidade pública. Con respecto ós PAI, estes son todos de iniciativa pública, tal e como se comentou con anterioridade atendendo á lexislación vixente.

Visto o panorama básico a nivel de toda Galicia dos diferentes servizos, é preciso proceder á análise da súa distribución territorial, para o cal se amosa, a título gráfico, a representación dos servizos sobre o mapa.

Imaxe 45: Mapa dos servizos de atención á primeira infancia. Galicia. Xullo 2016.

Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS e Google Maps.

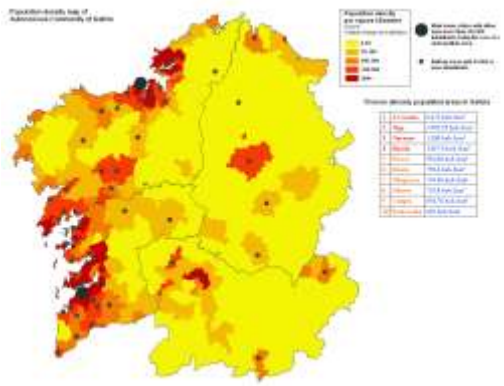
Tal e como se pode comprobar graficamente, a distribución territorial dos servizos responde á división demográfica existente entre a Galicia do eixo atlántico e as provincias do interior. Esta división amósase na implantación das escolas infantís e dos PAI, infraestruturas estas últimas que adquiren especial relevancia nas provincias interiores e en concellos nos que a súa situación demográfica os faga atractivos, tal e como indica a normativa que os desenvolve.

Neste sentido é preciso facer referencia a que a tradicional diferenciación entre as provincias atlánticas e as interiores racha aludindo á realidade daquelas partes da provincia da Coruña que fican situadas ó sur / suroeste da comarca de Bergantiños e ó oeste de Santiago de Compostela, comarcas estas (Terra de Soneira, Fisterra, Xallas ou A Barcala) nas que os servizos amosan unha distribución semellante á distribución do interior de Galicia.

No relativo ás ludotecas, estas son propias de contornas urbanas e zonas densamente poboadas, de tal xeito que se pode apreciar como se agrupan entorno ó eixo marcado pola AP-9, así como ó núcleo urbano de Ourense. Ademais, salienta a súa existencia en concellos que forman parte das zonas de influencia metropolitanas das cidades máis poboadas, en tanto que tamén se pode indicar a súa existencia en lugares de importante dinamismo demográfico, tales como o Morrazo, o Salnés ou o Barbanza.

Como se pode observar e xa se comentou, a distribución dos servizos de atención á infancia en Galicia vén marcada pola realidade do asentamento da poboación no territorio que, para o ano 2008, responde á seguinte distribución gráfica ilustrativa:

Imaxe 46: Distribución e densidade da poboación. Galicia. 2008.



Fonte: Susana Freixeiro vía Wikimedia[749]

A distribución das escolas infantís en Galicia responde como patrón básico á distribución da poboación no territorio e, polo tanto, á liña xa comentada marcada pola AP-9 entre as comarcas de Ferrolterra e a do Baixo Miño, salientando tamén a presenza deste servizo nos concellos urbanos alleos a esta liña (caso de Ourense ou Lugo) e en comarcas de alta densidade como son as xa mencionadas do Salnés, Barbanza ou o Morrazo. Con todo, os servizos de atención á infancia complétanse cos PAI, infraestruturas estas de escasa presenza nos territorios máis dinámicos dende o punto de vista demográfico, e que pola contra si que teñen importante presenza nas comarcas do centro e interior de Galicia, e nas que se inclúen por semellanza das dinámicas demográficas as de Ordes (a pesar da súa situación central no eixo da AP-9) ou as comarcas que compoñen a Costa da Morte.

Neste sentido, e para focalizar a distribución territorial por provincias dos servizos de atención á infancia, amósanse as seguintes táboas coa información oficial de referencia.

Táboa 73: Centros de atención á infancia por provincias. Galicia. Xullo 2016.

Tipo de centro	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra
Escola Infantil	225	49	51	178
PAI	11	16	22	11
Ludoteca	6	-	2	5
Total	**242**	**65**	**75**	**194**

Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS.

[749] Véxase fonte orixinal en https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Galicia_densidade_de_poboacion.PNG consultada en setembro - novembro do 2016.

A distribución do número de centros por provincia amosa que do total dos 576 existentes en toda Galicia, a provincia da Coruña agrupa o 42% dos mesmos, Lugo o 11%, Ourense o 13% e a provincia de Pontevedra o 33% restante. Esta distribución inicial matízase ó aludir ás infraestruturas máis salientables, que son as escolas infantís, das cales do total de 503, á provincia da Coruña correspóndenlle o 44%, a Lugo o 9%, a Ourense o 10% e a Pontevedra o 35% restante; ó igual có acontecido no caso dos PAI, no que as provincias de Lugo e Ourense asumen o 29% e o 40% respectivamente, en tanto que á Coruña e a Pontevedra lles corresponden cadanseu 20%.

Con respecto ó número de prazas dos centros, este amósase na seguinte táboa na que se pode observar que das 28.649 prazas de escolas infantís, á provincia da Coruña correspóndenlle o 45%, ás de Lugo e Ourense un 8,4% e á de Pontevedra o 37% restante; en tanto que ó igual ó acontecido no relativo ó número de centros, a distribución modifícase ó aludir ás prazas dos PAI, onde das 1.067 prazas totais a provincia da Coruña conta co 20%, a de Pontevedra co 9,3%, a de Lugo co 29,9% e a de Ourense co 40% restante.

Táboa 74: Prazas nos centros de atención á infancia por provincias. Galicia. Xullo 2016.

Tipo de centro	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra
Escola Infantil	13.178	2.427	2.408	10.636
PAI	220	320	427	100
Ludoteca	195	-	80	278
Total	**13.593**	**2.747**	**2.915**	**11.014**

Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS.

Esta distribución de centros e prazas a nivel provincial que responde ó esquema da distribución poboacional xa amosado na Imaxe 45, debe ser contrastado coas cifras de potenciais usuarios dos servizos, é dicir, coas de nenos/as de entre 0-3 anos de tal xeito que se vexa a supersposición real entre a distribución dos servizos e a súa potencial demanda no territorio. Así, segundo datos oficiais do INE, para o 1 de xaneiro do 2016 a distribución provincial do grupo de idade entre 0-3 anos responde ó seguinte esquema[750]:

Táboa 75: Distribución da poboación 0-3 anos. Galicia e provincias. Xaneiro 2016.

Territorio	0 anos	1 ano	2 anos	3 anos	Totais
A Coruña	8.394	8.304	8.534	9.078	34.311
Lugo	2.168	2.161	2.091	2.265	8.685
Ourense	1.835	1.886	1.861	1.930	7.512
Pontevedra	7.040	7.442	7.369	7.951	29.802

[750] Datos extraídos da sección de demografía do INE. "*Series detalladas desde 2002. Resultados por provincias"* o 4 de setembro do 2016. Pode consultarse on-line en http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=9687

Territorio	0 anos	1 ano	2 anos	3 anos	Totais
Galicia	**19.437**	**19.792**	**19.856**	**21.225**	**80.310**

Fonte: Elaboración propia a partir do INE.

A táboa representa o colectivo de usuarios ós que se dirixen os servizos de atención á primeira infancia obxecto da análise (tendo en conta a matización do xa comentado sobre as ludotecas e a amplitude de idades á que se dirixe), de tal xeito que os datos oficiais do INE amosan que do total de nenos-as de idades entre 0-3 anos, o 42% residen na provincia da Coruña, o 10,8% na de Lugo, o 9,3% na de Ourense e o 37% restante na de Pontevedra.

Con esta distribución provincial da poboación obsérvase que a distribución espacial dos servizos sobre o territorio é coherente co asentamento da propia poboación no territorio, sobre todo no que ás escolas infantís se refire, de tal xeito que se asume o seguinte esquema de distribución:

Táboa 76: Comparativa entre as prazas das Escolas Infantís e a distribución dos potenciais usuarios 0-3 por provincias. Galicia. 2016.

Provincia	Prazas	% sobre total	Usuarios	% sobre total
A Coruña	13.178	45%	34.311	42%
Lugo	2.427	8,4%	8.685	10.8%
Ourense	2.408	8,4%	7.512	9.3%
Pontevedra	10.636	37%	29.802	37%
Total	**28.649**	**100%**	**80.310**	**100%**

Fonte: Elaboración propia a partir de RUEPSS e INE.

Así, da comparación obtense que, se ben a provincia de Pontevedra amosa equilibrio entre a oferta de prazas nas escolas infantís e os potenciais usuarios, este equilibrio altérase a favor da oferta de prazas na provincia da Coruña, en tanto que as de Lugo e Ourense contan con máis porcentaxe de poboación potencialmente usuaria có peso que as súas prazas teñen con respecto ó total de Galicia.

Con todo, alén da distribución provincial das prazas existentes nas escolas infantís e dos potenciais usuarios, é salientable o dato de que o número total de prazas ascende ó 35,6% dos potenciais usuarios en Galicia. Con respecto ós datos provinciais, a ratio é do 38% para a provincia da Coruña, do 27,9% para Lugo, do 32% para Ourense, e do 35,6% para a provincia de Pontevedra.

Neste sentido, é posible albiscar que tanto a distribución do servizo no territorio como as ratios de cobertura atópanse inclinadas cara as provincias atlánticas. O primeiro dos elementos amosa que o servizo de escolas infantís se localiza naqueles territorios de maior dinamismo demográfico e, polo tanto, de maior potencialidade de usuarios. O segundo dos elementos

indica que os usuarios/as das provincias atlánticas teñen maior posibilidade de acceder ó servizo cós das provincias do interior, elemento este que leva á consideración da equidade na distribución territorial do devandito servizo.

Estas consideracións iniciais sobre a distribución dos servizos no territorio son matizables en función de dúas variables básicas a ter en conta como son a titularidade do servizo e o afondamento na localización territorial dos mesmos en virtude da titularidade. Estas variables aplicaranse á análise das escolas infantís e dos PAI como centros máis representativos da atención á primeira infancia, unha vez realizada a primeira aproximación cuantitativa ás ludotecas como servizo auxiliar.

10.2.1.1 A titularidade dos servizos de atención á primeira infancia en Galicia no 2016.

Con respecto á primeira das variables (a titularidade), é preciso asumir que os centros de atención á primeira infancia poden ser de diferentes titularidades. A titularidade pública preséntase repartida entre a correspondente á (I) administración local, (II) a administración autonómica, (III) a administración estatal, (IV) á administración institucional, (V) á administración provincial e á (VI) administración instrumental, sendo preciso afondar sobre cada unha destas titularidades á hora de entender as lóxicas da súa distribución no territorio.

No relativo á titularidade privada, esta preséntase baixo a modalidade de iniciativa privada (con ánimo de lucro), dentro da que figuran as correspondentes a propiedade dun (I) empresario individual, (II) dunha sociedade, e (III) doutras modalidades; e baixo a modalidade de iniciativa social, dentro da que figuran as (I) cooperativas de iniciativa social, (II) as fundacións, (III) as entidades relixiosas, (IV) os empresarios individuais, (V) as asociacións, e (VI) a administración estatal. Nestes casos, ó igual ca no relativo á titularidade pública, a privada ten as súas propias lóxicas de distribución de servizos no territorio, aínda que *a piori* é posible asumir que a iniciativa privada se vencelle máis coa posibilidade de captación de usuarios e, polo tanto, tenda a concentrarse nos lugares de maior dinamismo demográfico.

Con respecto á segunda das variables (a localización dos servizos), se ben foi realizada unha aproximación provincial á distribución territorial dos servizos, esta non esgota as posibilidades relacionadas coa localización dos mesmos, de tal xeito que se indagará sobre esta localización atendendo á distribución da comarcal da poboación, sendo posible afondar no criterio da equidade no acceso ó servizo. Neste sentido, cruzarase a distribución comarcal dos servizos coa titularidade, o que amosará a posibilidade de establecer correlacións entre titularidades non públicas e concentración en zonas de maior dinamismo demográfico, así como a presenza (ou non) de lóxicas de re-equilibrio territorial na distribución dos servizos pertencentes a titulares públicos non locais.

A continuación, e co obxectivo de afondar na distribución das titularidades dos centros (escolas infantís e PAI) por provincias, amósase táboa con números absolutos e porcentaxes de peso das diferentes titularidades. Segundo os datos amosados, obsérvase que a titularidade pública das prazas rolda entre o mínimo da provincia de Pontevedra, co 47% das prazas das

escolas infantís, e o máximo do 67% da provincia de Lugo, en tanto que a Ourense correspóndelle o 49,6% e á Coruña o 54%. Como se comentou con anterioridade, os PAI son de titularidade exclusivamente pública das administracións locais.

Táboa 77: Número de prazas de Escolas e PAI por provincias e titularidade. Galicia. Xullo 2016.

		A Coruña				Lugo				Ourense				Pontevedra			
		Púb	Priv	Soc	Tot	Púb	Priv	Soc	Tot	Púb	Priv	Soc	Tot	Púb	Priv	Soc	Tot
Núm. prazas	EE.II	7.114	4.561	1.503	13.178	1.630	684	113	2.427	1.203	1.106	99	2.408	4.995	3.777	1.864	10.636
	PAI	220	0	0	220	320	0	0	320	427	0	0	427	100	0	0	100
	Tot	**7.334**	**4.561**	**1.503**	**13.398**	**1.950**	**684**	**113**	**2.747**	**1.630**	**1.106**	**99**	**2.835**	**5.095**	**3.777**	**1.864**	**10.736**

		A Coruña				Lugo				Ourense				Pontevedra			
		Púb	Priv	Soc	Tot	Púb	Priv	Soc	Tot	Púb	Priv	Soc	Tot	Púb	Priv	Soc	Tot
% sobre total provincial	EE.II	54	34,6	11,4	100	67,2	28,2	4,7	100	50	45,9	4,1	100	47	35,5	17,5	100
	PAI	100	0	0	100	100	0	0	100	100	0	0	100	100,0	0	0	100

Fonte: Elaboración propia a partir de RUEPSS.

Así, e na liña do xa comentado, ratifícase que o principal prestador de servizos relacionados coas escolas infantís é o sector público, se ben este atópase fragmentado entre diferentes administracións públicas titulares do servizo. Neste caso é preciso afondar no esquema analizando por territorios a presenza e o peso das diferentes administracións e dos diferentes entes con peso na xestión das escolas infantís atendendo á distribución presente no RUEPSS.

Con todo, antes de proceder a fondar nas cuantificacións relacionadas con cada un dos titulares públicos dos servizos, é preciso acoutar a clasificación presente nas fontes públicas coa finalidade de clarificar a análise.

Dentro da titularidade publica no RUEPSS é posible atopar á (I) administración local, é dicir, os concellos que son titulares de escolas infantís; (II) á administración autonómica, denominación que abarca exclusivamente ás escolas infantís pertencentes ó Servizo Galego de Saúde que prestan servizo no Hospital Lucus Augusti, no Hospital Universitario de Santiago de Compostela, no Hospital do Barbanza e no Hospital do Salnés; (III) á administración estatal, da cal depende a escola infantil da Delegación Provincial de Economía e Facenda da Coruña; (IV) á administración institucional, que engloba ás Universidades (concretamente as Universidades de Vigo e da Coruña que xestionan cadansúa escola infantil) e ó Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar; (V) á administración provincial, recollendo esta categoría a escola infantil dependente da Deputación de Pontevedra; e (VI) á entidade

instrumental, concepto que engloba as escolas infantís xestionadas pola Axencia Galega de Servizos Sociais.

Táboa 78: Administracións titulares das Escolas públicas e prazas. Galicia e provincias. Xullo 2016.

Administración titular	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra		Galicia	
	EE.II	Prz.	EE.II	Prz.	EE.II	Prz.	EE.II	Prz.	EE.II	Prz.
Administración Autonómica - SERGAS	2	89	1	41	0	0	1	25	4	155
Administración Estatal	1	43	0	0	0	0	0	0	1	43
Administración Institucional	50	3.051	8	435	12	610	41	2.387	111	6.483
Universidades	1	61	0	0	1	41	0	0	2	102
Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar	49	2.990	8	435	11	569	41	2.387	109	6.381
Administración Local	46	3.255	16	741	6	323	25	1.598	93	5.917
Administración Provincial	0	0	0	0	0	0	1	95	1	95
Entidade Instrumental - Axencia Galega de Servizos Sociais	8	676	5	413	3	270	11	890	27	2.249
Total	**107**	**7.114**	**30**	**1.630**	**21**	**1.203**	**79**	**4.995**	**237**	**14.942**

Fonte: Elaboración propia a partir de RUEPSS.

Como se pode observar na táboa, as escolas de titularidade pública pertencen maioritariamente a dúas administracións. Por unha banda, dentro da Administración institucional, atópase o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar que na data de referencia xestionaba un total de 109 escolas e 6.381 prazas, é dicir, o 45% dos centros e o 42% da oferta pública de prazas de escolas infantís existente en Galicia. E por outra banda, atópase a administración local, é dicir, os concellos, que xestionaban 93 escolas e 5.917 prazas, o que supón o 39% da oferta pública total, de tal xeito que entre os concellos e o Consorcio xestiónanse máis do 85% das escolas infantís públicas que ofrecen servizo na actualidade.

10.2.1.2 A distribución territorial dos servizos de atención á primeira infancia en Galicia no 2016.

Tal e como se comentou con anterioridade, o factor localización é básico á hora de analizar a implantación do servizo no territorio xa que, se ben por unha banda os servizos deben responder á demanda e, polo tanto, á necesidade dos usuarios/as e das súas familias; por outra banda a política de benestar posterior ó 2005 deséñase atendendo a unha concepción multifactorial do problema público (lémbrese a énfase feita no relativo á *infradotación* e ó

reequlibrio territorial), polo que a distribución dos servizos no territorio debe responder non unicamente á súa localización nas comarcas de maior dinamismo demográfico, senón que debe ser realizada atendendo á concepción do servizo como incentivo de cara á xeración de dinamismo económico e demográfico, de tal xeito que os servizos consorciais deben responder a esta lóxica reequlibradora, cando menos en termos xerais.

Para ilustrar a localización dos servizos no mapa de Galicia tómanse tres exemplos de titularidades, tendo en conta que xa foi amosado como exemplo ó inicio do presente apartado a distribución da totalidade dos servizos de atención á primeira infancia sen atender ó seu titular. Nun primeiro exemplo observarase a distribución das escolas infantís de titularidade pública, concretamente daquelas xestionadas polos pola administración consorcial e pola Axencia Galega de Servizos Sociais. Nun segundo exemplo observarase a distribución sobre o terreo das escolas infantís de titularidade municipal. E, por último, nun terceiro exemplo observarase a distribución sobre o mapa das escolas de titularidade non pública, sen diferenciar entre a iniciativa social ou a iniciativa con ánimo de lucro, xa que non se observa especial relación entre este factor e a súa localización.

Imaxe 47: Distribución das Escolas do CGSIB e da Axencia Galega de Servizos Sociais. Galicia. Xullo 2016.

Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS e Google Maps.

Neste primeira imaxe pódese comprobar que, se ben estas seguen inicialmente a liña imaxinaria da AP-9 focalizando a súa implantación en Ferrolterra, nas Mariñas, en Santiago, en Pontevedra e Vigo, ademais das áreas do Salnés, o Morrazo e o Baixo Miño; tamén é preciso indicar que teñen unha especial presenza en zonas como a área metropolitana de Ourense, A Mariña, Muros, Bergantiños ou o Deza.

Con todo, o mapa amosa como a distribución destes centros deixa baleiros en comarcas como poden ser Sarria, Os Ancares, A Fonsagrada, Meira, Terra de Lemos, Viana ou Verín, por poñer exemplos das provincias de Lugo e Ourense nas que, como se puido observar no mapa demográfico, existe un problema de perda de poboación.

Imaxe 48: Distribución das Escolas municipais. Galicia. Xullo 2016.

Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS e Google Maps.

A segunda das imaxes corresponde á totalidade das escolas infantís xestionadas polas administracións locais en Galicia en xullo do 2016. Como se pode comprobar, a pesar de que as administracións locais son aquelas de maior proximidade que deberían contar, a priori, cunha maior sensibilidade relacionada coas necesidades da poboación de referencia, é posible observar como se repite o patrón de localización das escolas infantís xa observado con respecto a aquelas xestionadas polo Consorcio e pola Axencia.

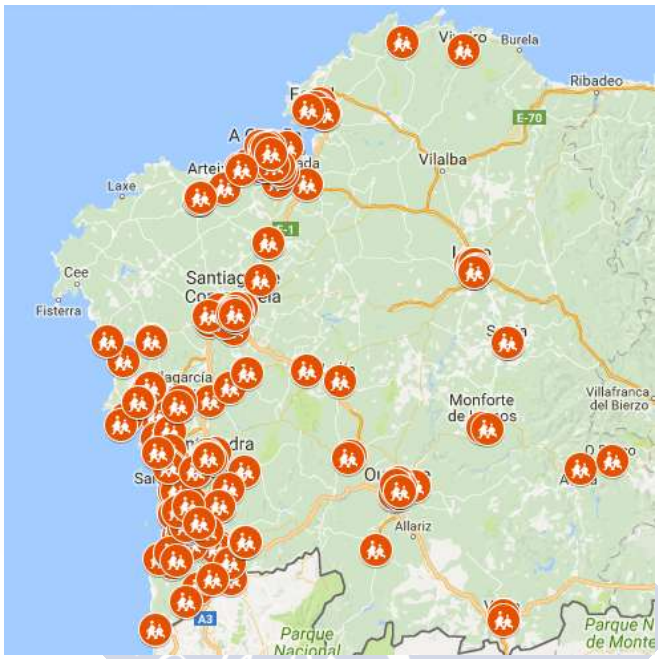
Así, as escolas infantís locais vólvense focalizar no eixo da AP-9, ó contar estes concellos non só con maior dinamismo demográfico, senón con maior capacidade económica para facer fronte á prestación local do servizo, elemento este que é preciso ter en conta ó asumir (tal e como amosa a representación gráfica) que non tódolos concellos contan cunha escola infantil pública municipal. Nesta liña é posible identificar, ó igual có acontecido no mapa anterior, zonas como as comarcas de Verín ou Viana (por citar exemplos do interior da provincia de Ourense) onde non existen centros públicos na data de referencia.

As dúas representacións gráficas relativas á localización das escolas infantís públicas (locais, do CGSIB e da Axencia de Servizos Sociais) amosan que o compoñente de reequilibrio territorial na dotación de escolas infantís non é a primeira prioridade á hora de establecer unha política de creación de centros xa que, como se pode observar, a localización de centros segue á demanda e, polo tanto, tende a concentrarse nos concellos urbanos, metropolitanos e da liña imaxinaria da AP-9. Con todo, este argumento matízase xa que as escolas do Consorcio amplían a súa acción a comarcas como a de Bergantiños, o Deza, Xallas, Fisterra ou A Mariña (por exemplo) o que amosa certa concepción reequlibradora na

implantación do servizo aínda que esta concepción non abonda para a cobertura completa do territorio.

No caso das escolas municipais, repítese o patrón de focalización nas áreas máis dinámicas en termos demográficos (AP-9, Ourense, Lugo, O Salnés…), en tanto que tamén se repite o patrón de ausencia de servizos en zonas como, por exemplo, o sur-este da provincia de Ourense ou a comarca de Sarria que presentan datos de baixa natalidade, co cal se pode indicar que o servizo non se está a concibir de xeito reequilibrador.

Imaxe 49: Distribución das Escolas non públicas. Galicia. Xullo 2016.



Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS e Google Maps.

Finalmente, amósase a distribución das escolas de titularidade non pública. Como se pode observar, a distribución prima o eixo AP-9 e as cidades de Lugo e Ourense, aparecendo centros en lugares como Monforte, O Barco ou Verín que poden complementar a existencia (ou ausencia) de servizos públicos.

Con todo, a distribución incide naquelas comarcas con maiores posibilidades de demanda e, polo tanto, de rendemento empresarial, desbotando a creación de centros en lugares como o xa comentado sur-este da provincia de Ourense, a Terra Cha ou as comarcas da montaña en Lugo, ou as comarcas de Bergantiños, Costa da Morte e Xallas na provincia da Coruña.

A xeito de conclusión do presente apartado é posible indicar que a ratio de prazas en escolas infantís sobre posibles usuarios/as é do 35% en toda Galicia, segundo datos do RUPESS, descendendo esta porcentaxe ó 18,6% de contabilizar unicamente as prazas nas escolas infantís de titularidade pública, onde existe unha oferta de 14.942 prazas en 237 centros, salientando as escolas titularidade do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar (109 centros e 6.381 prazas), as municipais (93 centros e 5.917 prazas) e as da Axencia Galega de Servizos Sociais (27 centros e 2.249 prazas). Se a estas cifras procedentes

das escolas públicas se lles engaden as correspondentes ós PAI (un total de 1.067, todas elas de titularidade pública local), obteríanse un total de 16.009 prazas públicas, o que comportaría unha ratio de prazas públicas sobre posibles usuarios/as dun 19,9%.

Analizando a distribución sobre o territorio, é posible facer fincapé en que unha boa parte dos servizos (tanto de titularidade pública como non pública) se localizan sobre o eixo da AP-9, ademais da inclusión das capitais de provincia como é o caso de Lugo e Ourense. Esta distribución amosa liñas semellantes con respecto á localización dos centros de titularidade pública e privada relacionadas coa resposta á presión demográfica pola prestación de servizos de conciliación. Con todo, a localización dos centros consorciais amosa certa compoñente de carácter reequilibrador aínda que a súa intensidade dista de chegar a implantar servizos en todo o territorio.

No caso da distribución das escolas municipais, ó ser definida como unha política pública de carácter local, non entra a concepción reequilibradora que mantén a política de benestar a nivel autonómico, de tal xeito que non poden ser identificadas como medidas de reequilibrio territorial, se ben é certo que a nivel municipal pódense observar matices nas localizacións individuais dos equipamentos (centros urbanos vs parroquias rurais) ós que esta investigación non alcanza e que poden incorporar o elemento reequilibrador dende a óptica local. Este feito non obsta para que os centros sexan considerados como medidas de fomento da conciliación da vida familiar e laboral e, polo tanto, de incidencia positiva no fomento da natalidade a nivel local, elemento que entra no proceso de definición da axenda en cada concello.

Con todo, é salientable observar como a presenza de baleiros territoriais na dotación de servizos locais coincide con aquelas comarcas de menor dinamismo demográfico (e, polo tanto, de maior necesidade de servizos de apoio á natalidade dende a óptica reequilibradora) e, ó mesmo tempo, de menor capacidade económica por parte das administracións locais debido, en parte, ó propio declive demográfico. Neste sentido, as administracións locais con suficiente capacidade económica para afrontar a creación dos centros son aquelas que responden á presenza de problemas efectivos relativos á conciliación da vida familiar e laboral a raíz do dinamismo económico e demográfico xeral.

A presentación gráfica amosa que, en termos xerais, os entes locais con menor capacidade económica e menor presión demográfica non exercen ou non son quen de exerceren unha política activa de fomento da natalidade a través da creación de escolas infantís[751], polo que a concepción do reequilibrio territorial e da redistribución dos servizos fica relegada á intervención do Consorcio, respondendo os entes locais a unha lóxica de carácter distributivo.

Esta lóxica distributiva municipal segue a liña da actuación dos provedores de servizos de carácter privado. Neste sentido, dende a análise autonómica da distribución dos equipamentos obsérvase a existencia de comarcas nas que o servizo público non existe e, polo tanto, a provisión se deixa á iniciativa de carácter privado coa que o sector público ten a posibilidade de concertar[752], alén da existencia doutra serie de instrumentos de cooperación entre o público

[751] Neste punto é preciso lembrara a existencia dos PAI como alternativa local de menor alcance.

[752] Como exemplo desta concertación atópase o Bono Concilia definido como "un programa de axudas económicas directas ás familias para colaborar no pago dunha praza nunha escola infantil privada da súa elección, naqueles casos de nenos ou nenas que queden en lista de espera nas escolas infantís públicas ou financiadas con fondos públicos, ou residan en localidades nas que non existen prazas públicas".

(autonómico) e o non público como son as convocatorias de subvencións[753], ou cheque infantil[754].

10.3 OS CENTROS DE ATENCIÓN ÁS PERSOAS MAIORES EN GALICIA NO 2016.

A política de benestar xurdida en Galicia a raíz do troco de goberno no ano 2005, e que se artella a través do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar ten, ademais do servizo das escolas infantís, outra parte salientable que é a relacionada cos Centros de Atención ás Persoas Maiores ou Centros de Día.

A continuación, ó igual co realizado no caso dos servizos de atención á primeira infancia, realizarase un achegamento á situación dos centros de día atendendo ós datos do Rexistro de Entidades Prestadoras de Servizos Sociais de Galicia e observando a súa titularidade e distribución territorial na actualidade (2016)

Os Centros de Día deseñados e xestionados polo Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar defínense como:

> …centros xerontolóxicos socio-terapéuticos e de apoio ás familias que, durante o día, prestan atención terapéutica integral e plural ás persoas maiores con dependencia ou en grave risco de padecela, promovendo a súa autonomía persoal, a actividade relacional e a permanencia no contorno habitual (Área de Benestar, 2008:77 – Art. 2 do Regulamento de Réxime Interior dos Centros de Día xestionados polo CGSIB).

Atendendo ó Decreto 19/2008 polo que se crea a Rede Galega de Centros de Día de Atención Social para persoas con Alzhéimer e outras demencias neurodexenerativas[755], estes centros son:

> …aqueles equipamentos que proporcionan un servizo multidisciplinar de atención diúrna e de carácter especializado ás persoas que teñen diagnosticado alzhéimer e outras demencias neurodexenerativas. Estes centros prestarán unha asistencia social integral ás persoas que padecen estas demencias de acordo coas súas necesidades básicas, terapéuticas e psicosociais, contando coa participación activa dos seus familiares e promovendo o mantemento da súa autonomía persoal e a permanencia no seu contorno habitual.(Art. 3 do Decreto 19/2008)

Segundo a definición do Consorcio, os Centros de Día responden a varias perspectivas:

Atópase regulado para o curso 2016-17 pola orde publicada no Diario Oficial de Galicia nº37 de 24 de febreiro do 2016, sendo posible observar a súa limitación tanto en número de prazas como na súa distribución territorial.

[753] Por exemplo, véxase a orde pola que se regulan as axudas para o mantemento das escolas infantís 0-3 dependentes de entidades privadas de iniciativa social no ano 2008. Diario Oficial de Galicia nº38 de venres 22 de febreiro do 208. Véxase on line en http://www.escolasinfantisdegalicia.es/wp-content/uploads/499.pdf consultada en setembro - novembro do 2016.

[754] Por exemplo, véxase a orde pola que se regulan as axudas económicas para atención da primeira infancia a través do cheque infantil en escolas infantís non sostidas con fondos públicos publicada no Diario Oficial de Galicia nº 120 de venres 22 de xuño do 2007. Véxase on line en http://www.escolasinfantisdegalicia.es/wp-content/uploads/431.pdf consultada en setembro - novembro do 2016.

[755] Diario Oficial de Galicia n1 36 de mércores 20 de febreiro do 2008. Máis información en http://politicasocial.xunta.gal/web/portal/dependencia/lexislacion-e-normativa?content=%2FBenestar%2FContidos%2FLexislacions%2Flexislacion_0027.html consultada en setembro - novembro do 2016.

- Dende a perspectiva do usuario, estes son un recurso para a promoción da autonomía, o mantemento da dignidade, a prevención da dependencia, e a promoción da vida relacional evitando o desarraigo.
- Dende a perspectiva familiar, son un recurso de apoio ó núcleo coidador para facilitar a conciliación da vida persoal e profesional.
- Dende a perspectiva comunitaria é un recurso de proximidade que presta servizos especializados a usuarios dentro do seu contorno xeográfico.
- Dende unha perspectiva social é unha ferramenta que dá resposta ás necesidades derivadas dos cambios socio-demográficos, onde se incrementan as porcentaxes de persoas maiores ou con dependencia, mudan os roles familiares de coidados femininos, varían os modelos de familia, ruralízase o avellentamento…
- Dende a política social, os Centros responden a unha planificación centrada no medio rural, mediante a implantación de servizos altamente cualificados en contornas "*xeográficas que son obxectivo de intervención social prioritaria dadas as súas características sociais e demográficas"* (Vázquez Piñeiro, 2008:29).

Os documentos técnicos do Consorcio identifican "*unha realidade en canto á existencia de equipamentos de atención diúrna, non ausente de certa confusión"* (Vázquez Piñeiro, 2008:39) atendendo á (I) diferenza de intervencións, atencións e recursos baixo unha mesma denominación de "*centros de día"* e/ou "*centros de atención diúrna"*, (II) heteroxeneidade de cadros profesionais, (III) carácter maioritariamente privado, e (IV) existencia dun único criterio de acceso dos usuarios que é ser maior de 60/65 anos.

Así, o Consorcio elabora a seguinte táboa na que establece a tipoloxía de centros que, no ano 2008, prestan servizo.

Táboa 79: Definición das categorías de centros de atención ás persoas maiores. CGSIB. 2008.

Tipoloxía	Usuarios	Definición
Fogares/Clubs/Centros Sociais	Ausencia de dependencia ou grao I	Lugares de encontro nos que se promove fundamentalmente a convivencia dos maiores para desenvolver a solidariedade e potenciar a integración persoal e comunitaria (Orde do 18 de abril do 1996 pola que se desenvolve o Decreto 245/1995 de 28 de xullo)
Centros de día asistenciais	Grao II / III de dependencia	Centros de atención diúrna para as persoas maiores con equipos multidisciplinares reducidos cunha intervención centrada nas ABVD
Centros de día en residencias	Grao II / III de dependencia	Centros de atención diúrna para as persoas maiores integrados dentro da xestión e intervención no contexto de residencias xeriátricas e centrados, xenericamente, na atención de ABVD.
Centros de día terapéuticos	Grado I (nivel 2) / II / III de dependencia	Centros xerontolóxicos socio-terapéuticos de apoio ás familias que durante o día prestan atención terapéutica integral, plural e preventiva ás persoas maiores con dependencia ou en grave risco de padecela.
Centros de día especializados	Grado II / III de dependencia cun	Centros de atención diúrna para persoas cun diagnóstico determinado, como poden ser as demencias, cunha

Tipoloxía	Usuarios	Definición
	diagnóstico de patoloxía concreta, como é o caso das demencias	intervención terapéutica que ten como obxectivo paliar ou minimizar as consecuencias da patoloxía.

Fonte: Vázquez Piñeiro, 2008:39.

Como se pode observar, o propio Departamento de Benestar do Consorcio asume a heteroxeneidade dos centros e inicia os seus traballos de homoxeneización tipolóxica a partir do ano 2008. Con todo, esta heteroxeneidade está presente nas bases de datos oficiais consultadas para a presente investigación, de tal xeito que, como se comentou, consideraranse dentro dos servizos analizados os seguintes: (I) Apartamento tutelado, (II) centro de día, (III) centro de día – alzheimer, (IV) fogar residencial, (V) gran centro residencia, (VI) minirresidencia, (VII) residencia, e (VIII) vivenda comunitaria, completando así unha visión integral da realidade dos servizos en Galicia.

Así, atendendo ós tipos de centros indicados, é posible obter a seguinte aproximación cuantitativa.

Táboa 80: Tipos de centros e prazas dos servizos de atención ás persoas maiores. Galicia. Xullo 2016.

Tipo de centro	Número de centros	Prazas
Apartamento tutelado	13	346
Centro de día	111	10.034
Centro de día – alzhéimer	14	520
Fogar residencial	32	663
Gran centro residencial	61	10.426
Minirresidencias	83	3.486
Residencias	51	4.391
Vivendas comunitarias	99	1.065
Total	**618**	**30.931**

Fonte: Elaboración propia a partir de RUEPSS.

A primeira aproximación amosa información sobre a importancia que, sobre o total de prazas existentes na actualidade en Galicia teñen dous tipos de centros. Por unha banda, os centros de día / centros de día – alzheimer, que suman un total de 125 e 10.554 prazas ofertadas. Por outra banda, os grandes centros residenciais que son un total de 61 que ofertan 10.426 prazas. Estes dous tipos de centros supoñen case o 68% da oferta de prazas totais e atópanse seguidos de lonxe en importancia polas residencias (51 centros e 4.391 prazas) e polas mini-residencias (83 centros e 3.486 prazas).

Á hora da análise dos centros e das prazas ofertadas atendendo á súa titularidade, é preciso facer unha apreciación previa que modifica substancialmente o esquema utilizado no caso dos servizos de atención á infancia. Neste caso, ademais de existir as titularidades coñecidas (pública, privada e social) coas súas respectivas categorías internas, é posible observar que, dentro das titularidades non públicas, existen as denominadas "*prazas financiadas"* e que son englobadas dentro das "*prazas autorizadas"*. Esta posibilidade de concerto de prazas incrementa *de* facto a presenza de prazas públicas aínda que a titularidade do centro sexa de carácter privado ou social.

Táboa 81: Tipos de centros e prazas por titularidade. Galicia. Xullo 2016.

Tipo de centro	Iniciativa pública		Iniciativa privada			Iniciativa social		
	Centros	Prazas	Centros	Prazas totais	Prazas financiadas	Centros	Prazas totais	Prazas financiadas
Apartamento tutelado	2	20	-	-	-	11	326	29
Centro de día	78	3.112	105	4.039	28	81	2.883	934
Centro de día – alzhéimer	10	370	2	70	25	2	80	-
Fogar residencial	8	168	23	480	-	1	15	-
Gran centro residencial	13	2.332	30	4.967	2.228	19	3.127	348
Minirresidencias	18	704	28	1.179	65	37	1.603	163
Residencias	10756	898	16	1.401	93	25	2.092	376
Vivendas comunitarias	19	196	75	815	-	5	54	-
Total	**158**	**7.800**	**279**	**12.951**	**2.439**	**181**	**10.180**	**1.850**

Fonte: Elaboración propia a partir de RUEPSS.

Tal e como se pode comprobar, o sector público é o titular do menor número de centros e prazas en Galicia, sendo o titular máis salientable a iniciativa privada seguida da iniciativa social. Así, na actualidade o sector público ofrece o 25% das prazas totais. Esta distribución inicial matízase ó aludir ás prazas financiadas, de tal xeito que o número total do sector público ascendería a 12.089, o que supón o 39% do total das actualmente ofertadas en Galicia.

Unha vez realizada a primeira aproximación ás tipoloxías de centros e á súa titularidade, é preciso observar a súa distribución inicial no territorio, tendo en conta que no caso das políticas de benestar, atendendo ós comentarios propios da documentación técnica do Departamento de Benestar do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, un dos

[756] O RUEPSS non conta con información sobre as prazas das Residencias titularidade da Xunta de Galicia situadas no Carballiño e en Nigrán.

factores máis salientables a ter en conta é a tendencia á ruralización do avellentamento. A continuación amósase a distribución provincial dos servizos.

Táboa 82: Distribución provincial dos centros e prazas. Galicia e provincias. Xullo 2016.

Tipo de centro	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra	
	Centros	Prazas	Centros	Prazas	Centros	Prazas	Centros	Prazas
Apartamento tutelado	1	34	8	198	3	86	1	28[757]
Centro de día	105	4.397	37	1.140	34	999	88	3.228
Centro de día – alzhéimer	5	200	3	110	1	40	5	170
Fogar residencial	10	202	1	24	12	261	9	176
Gran centro residencial	22	3.787	13	2.230	11	1.853	16	2.556
Minirresidencias	25	1.077	7	294	40	1.635	11	480
Residencias	13	1.167	9	766	12	988	17	1.470
Vivendas comunitarias	19	227	28	276	36	386	16	176
Total	200	11.091	106	5.308	149	6.248	163	8.284

Fonte: Elaboración propia a partir de RUEPSS.

Acorde coa distribución amosada, na provincia da Coruña sitúanse o 32% dos centros e ofértanse o 35,8% das prazas, na de Lugo sitúanse o 17% dos centros e das prazas ofertadas, na de Ourense sitúanse o 24% dos centros e o 20% das prazas, e finalmente na de Pontevedra sitúanse o 26% dos centros e o 27% das prazas. Esta distribución territorial amosa certa inclinación cara as provincias atlánticas, de maior peso demográfico, aínda que non tan acusada como no caso dos servizos de atención á primeira infancia.

Neste caso, para a análise da distribución territorial dos servizos, ademais de contar co dato xa exposto en mapa relativo á distribución e densidade da poboación galega, é preciso estudar o seu proceso de avellentamento en función da provincia de residencia. Este elemento achega unha óptica máis acaída cá distribución territorial da poboación xa que do avellentamento dependerá a maior ou menor demanda dos servizos de atención ás persoas maiores e, polo tanto, será un dos elementos a ter en conta cara a súa localización.

Esta análise levarase a cabo en base, en primeiro lugar, ós datos sobre evolución do número de persoas maiores de 65 anos en Galicia e a nivel provincial e, en segundo lugar, á análise e representación gráfica da evolución do índice de dependencia senil.

[757] É salientable ter en conta que no RUEPSS o Apartamento tutelado localizado no Concello de Forcarei conta con 28 prazas autorizadas e 29 prazas financiadas, co cal amósanse certas inconsistencias na confiabilidade dos datos oficiais.

Con respecto á evolución absoluta do número de persoas maiores de 65 anos, é preciso lembrar que este é o colectivo de usuarios/as potenciais ós que se dirixen os centros de atención ás persoas maiores, aínda que de xeito bruto ó non contemplar o proceso de valoración e recoñecemento da situación de dependencia. Con todo, a evolución total do número de maiores de 65 anos amosa o contexto da poboación potencialmente usuaria.

Táboa 83: Evolución da poboación maior de 65 anos. Galicia e provincias. 2002 - 2006.

Ano	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra		Galicia	
	Pob + 65	% sobre total	Pob + 65	% sobre total	Pob + 65	% sobre total	Pob + 65	% sobre total	Pob + 65	% sobre total
2016	265.962	23,7%	96.481	28,7%	96.691	30,7%	202.162	21,4%	**661.296**	24,3%
2015	263.146	23,3%	96.862	28,6%	96.849	30,4%	198.903	21,0%	**655.760**	24,0%
2014	259.222	22,9%	96.974	28,4%	96.570	30,0%	194.250	20,4%	**647.016**	23,6%
2013	254.839	22,4%	97.184	28,2%	96.417	29,6%	189.799	19,9%	**638.240**	23,1%
2012	251.377	22,0%	97.724	28,1%	96.602	29,4%	187.249	19,6%	**632.952**	22,8%
2011	246.570	21,6%	97.693	28,0%	96.282	29,2%	183.099	19,2%	**623.643**	22,5%
2010	241.553	21,2%	97.536	27,8%	95.610	28,8%	178.487	18,8%	**613.186**	22,1%
2009	237.490	20,9%	97.656	27,7%	95.092	28,6%	174.384	18,4%	**604.623**	21,8%
2008	232.600	20,6%	97.606	27,7%	94.652	28,4%	170.600	18,1%	**595.458**	21,6%
2007	229.730	20,5%	97.737	27,7%	94.713	28,4%	168.490	18,0%	**590.670**	21,5%
2006	226.887	20,3%	97.679	27,7%	94.561	28,3%	166.192	17,9%	**585.319**	21,4%
2005	223.180	20,1%	97.313	27,5%	94.103	28,1%	162.850	17,7%	**577.446**	21,2%
2004	222.333	20,1%	97.927	27,6%	94.414	28,1%	161.932	17,7%	**576.606**	21,3%
2003	221.277	20,1%	98.442	27,7%	94.905	28,1%	160.932	17,7%	**575.555**	21,3%
2002	217.631	19,9%	98.087	27,5%	94.375	27,9%	158.323	17,5%	**568.417**	21,1%

Fonte: INE

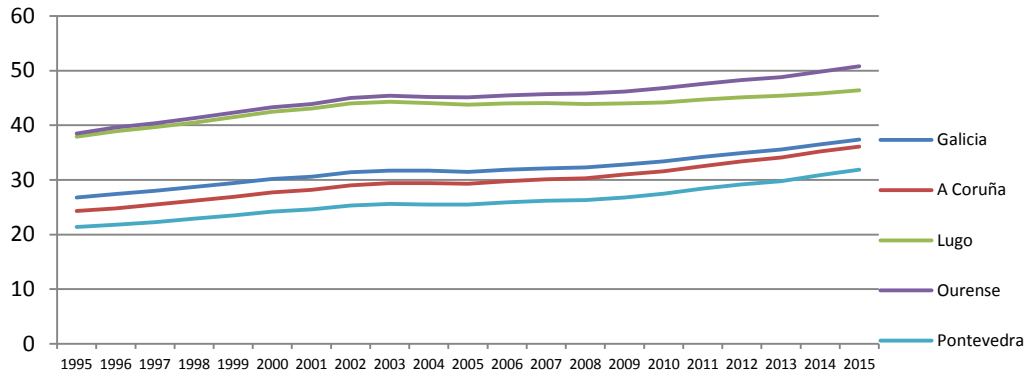
Como se pode comprobar, a evolución do número de persoas maiores de 65 anos en Galicia é crecente, supoñendo a cifra do 2016 un 3% máis con respecto ó inicio da serie estudada. Esta evolución é compartida polas diferentes provincias aínda que a ritmos diferentes. No relativo ás provincias atlánticas, A Coruña e Pontevedra contan cun incremento de case 4 puntos respectivamente, en tanto que Ourense conta con case 3 puntos máis e Lugo suma 1.3 puntos con respecto ó peso da poboación maior de 65 anos sobre o total, se ben ó longo do período analizado a provincia perde máis de vinte mil habitantes.

A táboa amosa un escenario onde tanto en termos absolutos como relativos, a poboación maior de 65 anos evoluciona de xeito crecente e constante, chegando a cifras que roldan o 30% sobre a poboación total nas provincias de Lugo e Ourense, en tanto que as cifras das provincias atlánticas non acadan cifras tan altas, se ben é preciso comentar que a evolución destas dúas provincias é máis acelerada no período analizado cá das provincias interiores.

Para completar o escenario de análise do proceso de avellentamento da poboación, tómase como referencia o índice de dependencia senil definido como a *"Relación entre a poboación maior (poboación maior de 64 anos) e a poboación en idade potencialmente activa*

(poboación entre 15 e 64 anos)"[758], de tal xeito que amose unha perspectiva de como a poboación obxectivo (os maiores de 65 anos, sen ter en conta o seu grao de dependencia) evoluciona ó longo do tempo en relación coa poboación de entre 15 e 64 anos.

Gráfico 16: Evolución do Índice de Dependencia Senil. Galicia e provincias. 1995 - 2015.



Fonte: IGE

Como se pode observar na gráfica, a evolución do índice de dependencia senil é crecente, pasando do 26,8 no ano 1995 ó 37,4 do 2015. Con todo, as provincias que amosan un comportamento máis acusado son as de Lugo e Ourense, que pasan dun 37,9 a un 46,4 (medra 8,5 puntos) e dun 38,5 a un 50,8 (medra 12,3 puntos) respectivamente. É dicir, se ben o contexto de Galicia amosa unha poboación avellentada que tende a avellentarse cada vez máis (o índice medra en Galicia un total de 10,6 puntos) e a ter máis peso sobre o total da poboación, a evolución do avellentamento en Lugo e Ourense é máis fonda con respecto ós restantes datos, en tanto que a evolución das provincias atlánticas é máis acelerada sendo así coherentes cos datos absolutos e relativos amosados na anterior táboa.

A distribución provincial dos potenciais usuarios dos centros debe ser comparada coa distribución dos servizos no territorio, de tal xeito que sexa posible identificar a coherencia entre as dúas, así como as ratios de cobertura existentes. A continuación amósase a comparativa entre as prazas ofertadas e os potenciais usuarios en termos provinciais e globais para o conxunto de Galicia.

[758] Véxase IGE http://ige.eu/igebdt/esq.jsp?paxina=000&c=-1&gnp=0&ruta=definiciones/defcod.jsp?C=02010040000000 consultada en setembro - novembro do 2016.

Táboa 84: Comparativa entre as prazas dos centros de atención ás persoas maiores e a distribución dos potenciais usuarios maiores de 65 anos. Galicia e provincias. 2016.

Provincia	Prazas	% sobre total	Usuarios	% sobre total
A Coruña	11.091	35,8%	265.962	40,2%
Lugo	5.308	17,1%	96.481	14,5%
Ourense	6.248	20,1%	96.691	14,6%
Pontevedra	8.284	26,7%	202.162	30,5%
Galicia	**30.931**	**100%**	**661.296**	**100%**

Fonte: Elaboración propia a partir de INE e RUEPSS.

Dos datos expostos na táboa pódese salientar que a ratio de cobertura entre o número de prazas ofertadas na actualidade e o número de potenciais usuarios (entendendo por estes aquelas persoas maiores de 65 anos) ascende ó 4,6% para o total de toda Galicia, distribuíndose esta entre o 4,1% para a provincia da Coruña, o 5,5% para Lugo, o 6,4% para Ourense e o 4% para a de Pontevedra, de tal xeito que se pode observar unha ratio menor para as provincias atlánticas do que a existente para as provincias do interior, co dato salientable da existencia de case un punto de diferenza entre os datos de Ourense en comparación cos de Lugo.

Este efecto pódese observar ó analizar os datos correspondentes ás prazas e á porcentaxe sobre o total en relación cos datos de posibles usuarios e á súa porcentaxe sobre o total galego. Así, obsérvase como as porcentaxes de prazas nas provincias atlánticas son menores ó seu peso na poboación, en tanto que esta relación invértese no relativo a Lugo e Ourense de tal xeito que a cobertura se atopa inclinada cara as provincias do interior ó ser estas as que teñen menor dinamismo demográfico e, polo tanto, maior capacidade de xeración de usuarios para os servizos.

Como acontecía no caso das escolas infantís, é preciso afondar na distribución dos servizos en función da titularidade e da localización territorial dos mesmos.

10.3.1.1 A titularidade dos centros de atención ás persoas maiores en Galicia no 2016.

Con respecto á titularidade, os centros públicos son, á súa vez, (I) autonómicos, sendo estes xestionados directamente pola Xunta de Galicia; (II) da administración instrumental, sendo estes á súa vez do IMSERSO (2 centros de día) e do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar; (III) e da administración local, onde figuran os concellos e a Mancomunidade das Terras do Navea-Bibei que xestiona a Residencia da Terceira Idade da Pobra de Trives.

No relativo á privada, esta preséntase baixo a modalidade de iniciativa privada (con ánimo de lucro), dentro da que figuran as correspondentes á propiedade dun (I) empresario individual, e (II) dunha sociedade; en tanto que baixo a modalidade de iniciativa social figuran as de (I) asociacións, (II) entidade relixiosa, (III) federación / confederación, e (IV) fundacións.

No relativo á segunda das variables, que é a análise da distribución territorial dos centros en función das súas titularidades é preciso entender que, a diferenza do caso das escolas infantís, a presenza no territorio non segue directamente a distribución demográfica na liña da AP-9, de tal xeito que se observará un relativo espallamento dos servizos por Galicia, aínda que sempre matizado en función do peso demográfico da devandita liña imaxinaria.

Táboa 85: Centros e prazas dos servizos por titular. A Coruña. 2016.

Tipo de servizos	Iniciativa pública		Iniciativa privada			Iniciativa Social			Total prazas
	Centros	Prazas	Centros	Prazas	Financ.	Centros	Prazas	Financ	
Ap. tutelado	-	-	-	-	-	1	34	-	34
Centro de día	32	1.545	37	1.480	28	36	1.372	383	4.397
Centro de día - alzhéimer	3	120	-	-	-	2	80	-	200
Fogar residenc.	3	56	6	131	-	1	15	-	202
Gran centro residenc.	5	947	12	1.944	713	5	896	40	3.787
Minirresidencias	4	153	15	638	10	6	286		1.077
Residencias	4	436	4	312	35	5	419	45	1.167
Viv. Comunt.	4	48	14	167	-	1	12	-	227
Total	**55**	**3.305**	**88**	**4.672**	**786**	**57**	**3.114**	**468**	**11.091**

Fonte: Elaboración propia a partir de RUEPSS.

Como se pode comprobar, o peso da titularidade pública directa é do 29,7% do total, en tanto que se a esta titularidade pública directa se lle engaden as prazas financiadas, este peso ascende a 4.559 prazas e o 41% do total, supoñendo as prazas financiadas polo sector público o 11% do total das prazas privadas.

Con respecto ó tipo de servizos, salientan os relacionados cos centros de día nas súas dúas modalidades, que supoñen o 39,6% das prazas totais, e aqueles relacionados cos grandes centros residenciais que representan o 34%. Con todo é posible observar como os servizos de carácter residencial, como son os compostos polos grandes centros, polas minirresidencias e polas residencias, compoñen unha parte salientable da oferta de prazas na provincia, chegando ó 55% do total, filosofía de servizo que se ve compensada coa presenza dos centros de día, dos apartamentos tutelados e das vivendas comunitarias que optan por unhas intervencións cos usuarios máis centradas no mantemento nas contornas sociais e xeográficas de referencia.

Neste punto tamén é preciso facer un primeiro achegamento ó tipo de prestador dos servizos dentro das titularidades analizadas. Así, dentro da pública, o esquema a seguir sería o seguinte:

- Administración autonómica.
    - 7 centros de día con 357 prazas.
    - 11 centros residenciais (grandes residencias, minirresidencias e residencias) con 1.457 prazas.
- Administración institucional.
    - IMSERSO
        - 2 centros de día con 150 prazas.
    - Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.
        - 21 centros de día e 968 prazas.
        - 3 fogares residenciais e 56 prazas.
        - 1 minirresidencia de 50 prazas.
        - 3 vivendas comunitarias e 36 prazas.
- Administración local asume a xestión de:
    - 1 vivenda comunitaria de 12 prazas.
    - 5 centros de día con 190 prazas.
    - 1 minirresidencia de 29 prazas.

Esta distribución dos servizos permite observar que a Xunta de Galicia céntrase na oferta de prazas en centros residenciais, en tanto que os Concellos e o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar asumen a xestión de centros de proximidade, atendendo á normativa galega de servizos sociais vixente.

Con respecto á titularidade privada (con ánimo de lucro), esta atópase dividida entre as sociedades e os empresarios individuais.

- Sociedades.
    - 33 centros de día con 1.339 prazas ofertadas e 28 financiadas.
    - 5 fogares residenciais con 107 prazas.
    - 12 grandes residencias con 1.944 prazas e 713 financiadas.
    - 11 minirresidencias con 488 prazas e 10 financiadas.
    - 4 residencias con 312 prazas e 35 financiadas.
    - 9 vivendas comunitarias con 107 prazas.

Neste apartado, a título de exemplo, salienta a presenza de sociedades como Geriatros S.A (con 6 grandes residencias e 907 prazas – 537 financiadas-, 6 centros de día e 309 prazas e 1 residencia con 77 prazas).

- Empresarios, estes céntranse en:
  - 4 minirresidencias con 150 prazas.
  - 4 centros de día con 141 prazas.
  - 1 fogar residencial con 24 prazas.
  - 5 vivendas comunitarias con 60 prazas.

Finalmente, con respecto á iniciativa social, esta amósase dividida entre as asociacións, as entidades relixiosas e as fundacións.

- As Asociacións contan con:
  - 31 centros de día e 1.170 prazas (das cales 364 son financiadas).
  - 1 fogar residencial de 15 prazas.
  - 1 gran centro residencial de 146 prazas (46 financiadas).
  - 2 residencias con 189 prazas.
  - 1 vivenda comunitaria de 12 prazas.

De entre as asociacións máis salientables pódese atopar á Asociación de pais de persoas con trastorno de espectro autista da provincia da Coruña, a Asociación de familiares de enfermos de alzhéimer da Coruña, a Institución Benéfico Social Padre Rubinos, a Cruz Vermella, así como numerosas asociacións de carácter local e comarcal.

- Con respecto ás fundacións, estas contan con:
  - 2 residencias de 136 prazas e 45 financiadas.
  - 1 apartamento tutelado de 34 prazas.
  - 2 centros de día de 61 prazas (16 financiadas).
  - 4 minirresidencias de 190 prazas.

De entre as fundacións presentes no RUEPSS salientan a Fundación de Estudios e Análisis (FESAN) con dúas residencias e a Fundación San Rosendo, con dúas residencias e un apartamento tutelado. No relativo ás entidades relixiosas**,** estas xestionan 5 centros de día con 221 prazas, 4 grandes centros residenciais de 750 prazas, 1 residencia de 94 prazas e 2 minirresidencias de 96 prazas. Entre as máis salientables figuran Cáritas Diocesana de Santiago, ou a Congregación Hermanitas de los Ancianos Desamparados con centros en Betanzos, Narón e Pontedeume.

A continuación realízase a análise para os servizos presentes na provincia de Lugo.

Táboa 86: Centros e prazas dos servizos por titular. Lugo. 2016.

Tipo de servizos	Iniciativa pública		Iniciativa privada			Iniciativa Social			Total prazas
	Centros	Prazas	Centros	Prazas	Financ.	Centros	Prazas	Financ.	
Ap. tutelado	2	20	-	-	-	6	178	-	198
Centro de día	17	574	11	581	-	9	255	110	1.410
Centro de día - alzhéimer	2	70	1	40	10	-	-	-	110
Fogar residenc.	-	-	1	24	-	-	-	-	24
Gran centro residenc.	2	390	7	1.292	647	4	548	36	2.230
Minirresidencias	1	42	1	41	33	5	211	33	294
Residencias	3	230	1	85	14	5	451	34	766
Viv. Comunt.	11	106	15	152	-	2	18	-	276
Total	**38**	**1.432**	**37**	**2.215**	**704**	**31**	**1.661**	**213**	**5.308**

Fonte: Elaboración propia a partir de RUEPSS.

Como se pode comprobar, e ó igual có acontecido na Coruña, os servizos de titularidade pública son os de menor importancia cuantitativa no que ás prazas se refire, ó contar co 26,9% do total. Esta cifra increméntase ó asumir as prazas financiadas polo sector público, co cal se estaría a falar dun total de 2.349 prazas que suporía o 44% do total da provincia, supoñendo as prazas financiadas polo sector público o 17% do total das prazas privadas.

Con respecto ós servizos, salientan as prazas dos centros residenciais (con especial fincapé nas prazas en grandes centros residenciais) que supoñen o 62% do total, en tanto que outras prazas en servizos de proximidade como poden ser os centros de día (nas súas dúas categorías) supoñen o 28,6% da oferta total de prazas.

Analizando os tipos de servizos en función das titularidades, pódese observar como a titularidade pública estrutúrase en base ó seguinte esquema:

- Autonómica.
  - 1 apartamento tutelado de 16 prazas.
  - 4 centros de día (incluíndo 2 centros de día Alzhéimer) cun total de 130 prazas.
  - 2 grandes residencias con 390 prazas.
  - 1 minirresidencia de 42 prazas.

    - 3 residencias con 230 prazas.
- Institucional – Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.
    - 11 centros de día con 389 prazas.
    - 5 vivendas comunitarias con 54 prazas.
- Administración local.
    - 1 apartamento tutelado de 4 prazas.
    - 4 centros de día de 125 prazas.
    - 6 vivendas comunitarias de 52 prazas.

Así, a distribución de servizos públicos amosa que a Xunta de Galicia se centra nos centros residenciais, en tanto que o Consorcio e a administración local inciden máis en centros de día e vivendas comunitarias como servizos de proximidade, atendendo así á lexislación de servizos sociais de Galicia.

Con respecto á titularidade privada (con ánimo de lucro), a distribución de servizos quedaría tal e como segue:

- Sociedades.
    - 11 centros de día (incluído 1 centro de día – Alzhéimer de 40 prazas e 10 financiadas), con 528 prazas.
    - 1 fogar residencial de 24 prazas.
    - 7 grandes centros residenciais de 1292 prazas, e 647 financiadas.
    - 1 minirresidencia de 41 prazas e 33 financiadas.
    - 1 residencia de 85 prazas e 14 financiadas.
    - 7 vivendas comunitarias de 72 prazas.
- Empresario individual.
    - 1 centro de día de 93 prazas.
    - 8 vivendas comunitarias de 80 prazas.

Neste caso, a distribución dos servizos en función da titularidade privada amosa que os empresarios individuais asumen centros de menor volume (centros de día e vivendas comunitarias) cás sociedades, que, se ben traballan en tódolos servizos, céntranse nos centros residenciais, onde ten unha posición salientable Geriatros S.A. con 3 grandes centros residenciais de 531 prazas (452 financiadas) e 2 centros de día con 100 prazas (10 financiadas).

Con respecto á iniciativa social, a distribución dos servizos atende ó seguinte esquema:

- Asociacións.
    - 6 centros de día con 156 prazas.
- Entidades relixiosas.
    - 2 vivendas comunitarias de 18 prazas.
    - 2 grandes centros residenciais de 262 prazas.
    - 1 residencia de 120 prazas.
- Federacións / Confederacións.
    - 1 centro de día de 60 prazas (25 financiadas).
- Fundacións.
    - 6 apartamentos tutelados de 178 prazas.

- 2 centros de día de 39 prazas.
- 2 grandes centros residenciais con 286 prazas (36 financiadas).
- 5 minirresidencias con 211 prazas (33 financiadas).
- 4 residencias con 331 prazas (34 financiadas).

A distribución dos centros xestionados pola iniciativa social amosa un papel salientable da Fundación San Martín (que suma un total de 263 prazas – 27 financiadas – en 2 apartamentos tutelados, 2 minirresidencias e 1 residencia) e da Fundación San Rosendo (que suma 425 prazas – 52 financiadas - en 3 apartamentos tutelados, 2 residencias, 1 minirresidencia e 1 gran centro residencial), distribuíndose o resto dos servizos en numerosas iniciativas sociais de carácter local ou provincial.

A continuación realízase a análise para os servizos presentes na provincia de Ourense.

Táboa 87: Centros e prazas dos servizos por titular. Ourense. 2016.

Tipo de servizos	Iniciativa pública		Iniciativa privada			Iniciativa Social			
	Centros	Prazas	Centros	Prazas	Financ.	Centros	Prazas	Financ.	Total prazas
Ap. tutelado	-	-	-	-	-	3	86	-	86
Centro de día	14	403	11	331	-	9	265	47	999
Centro de día - alzhéimer	1	40	-	-	-	-	-	-	40
Fogar residenc.	4	94	8	167	-	-	-	-	261
Gran centro residenc.	2	255	2	313	215	7	1.285	272	1.853
Minirresidencias	9	350	8	313	-	23	972	108	1.635
Residencias	3759	154	3	244	-	7	590	151	988
Viv. Comunt.	4	42	30	320	-	2	24	-	386
Total	**37**	**1.338**	**62**	**1.688**	**215**	**51**	**3.222**	**578**	**6.248**

Fonte: Elaboración propia a partir de RUEPSS.

[759] É preciso lembrar que o RUEPSS non amosa información sobre a Residencia do Carballiño xestionada pola Xunta de Galicia.

Seguindo coa análise, é posible observar como a titularidade pública é a que menor volume de prazas oferta, supoñendo unicamente o 21% do total, aínda que ó engadirlle as prazas financiadas, esta cifra ascende ó 24%. O número de prazas de titularidade privada financiadas polo sector público ascende a 793, o que supón o 16% das ofertadas polo sector privado.

Con respecto ós servizos, salientan os relacionados coas prazas de carácter residencial (grandes residencias, minirresidencias e residencias) que suman 4.476 prazas e o 71% do total da oferta, o que amosa modelo de prestación de servizos presente de xeito maioritario na provincia. Con todo, os servizos de proximidade representados maioritariamente polos centros de día comportan 999 prazas, o que supón o 16% da oferta total.

Analizando os tipos de servizo en función das titularidades, obtense o seguinte esquema para a titularidade pública:

- Autonómica.
    - 1 centro de día de 40 prazas.
    - 2 grandes residencias con 255 prazas.
    - 4 minirresidencias con 135 prazas.
    - 2 residencias, unha das cales conta con 82 prazas.
- Institucional – Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.
    - 10 centros de día con 321 prazas.
    - 2 fogares residenciais con 46 prazas.
    - 1 vivenda comunitaria con 6 prazas.
- Administración Local.
    - 4 centros de día con 82 prazas.
    - 2 fogares residenciais con 48 prazas.
    - 5 minirresidencias con 215 prazas.
    - 1 residencia con 72 prazas.
    - 3 vivendas comunitarias con 36 prazas.

Tal e como se pode comprobar, e seguindo a tónica dos anteriores territorios analizados, a administración autonómica focaliza os seus esforzos nos centros residenciais, aínda que en Ourense tamén se pode comprobar como a administración local conta con servizos deste tipo, aínda que non se corresponden cos grandes centros residenciais. Ademais, o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar conta cunha sólida posición no relativo ós servizos de centros de día na provincia.

Con respecto á titularidade privada (con ánimo de lucro), obsérvase o seguinte esquema:

- Sociedades.
    - 9 centros de día con 261 prazas.
    - 7 fogares residenciais con 151 prazas.
    - 2 grandes residencias con 313 prazas (215 prazas financiadas).
    - 7 minirresidencias con 273 prazas.
    - 3 residencias con 244 prazas.
    - 21 vivendas comunitarias con 217 prazas.
- Empresarios individuais.

- 2 centros de día con 70 prazas.
- 1 fogar residencial con 16 prazas.
- 1 minirresidencia con 40 prazas.
- 9 vivendas comunitarias con 103 prazas.

Tal e como se pode observar, as sociedades xestionan todo tipo de servizos, aínda que contan con grandes centros residenciais, elemento este que non aparece no relativo ós empresarios individuais, que se centran nos pequenos servizos. Neste sentido, salientan a presenza de sociedades como Geriatros S.A (que xestiona 2 grandes residencias con 313 prazas – 215 financiadas - e 2 centros de día con 65 prazas), ou Residencia Tercera Edad San Roque S.A (que xestiona 4 vivendas comunitarias, aínda que cun limitado alcance de 32 prazas totais.

Con respecto á iniciativa social, obsérvase o seguinte esquema:

- Asociacións.
  - 6 centros de día con 153 prazas (35 financiadas).
  - 1 vivenda comunitaria con 12 prazas.
- Entidades relixiosas.
  - 2 grandes residencias con 375 prazas.
- Fundacións.
  - 3 apartamentos tutelados con 86 prazas.
  - 3 centros de día con 112 prazas (12 financiadas).
  - 5 grandes residencias con 910 prazas (272 financiadas).
  - 23 minirresidencias con 972 prazas (108 financiadas).
  - 7 residencias con 590 prazas (151 financiadas).
  - 1 vivenda comunitaria con 12 prazas.

A iniciativa social presta todo tipo de servizos relacionados coa atención á terceira idade, dende as grandes residencias ata as vivendas comunitarias, se ben as entidades relixiosas da provincia se centran nas grandes residencias (caso da Congregación Hermanitas de los Ancianos de Verín, e da Comunidad Local de la Residencia de San José de Ourense), en tanto que as asociacións céntranse máis nos servizos de proximidade. Neste sentido pódese observar como salienta a Fundación San Rosendo (cun total de 33 centros – de tódolos servizos - e 1.751 prazas – 383 financiadas -), que asume o 28% das prazas totais da provincia e o 48% da totalidade das prazas financiadas polo sector público.

Finalmente realízase a análise para os servizos presentes na provincia de Pontevedra.

Táboa 88: Centros e prazas dos servizos por titular. Pontevedra. 2016.

Tipo de servizos	Iniciativa pública		Iniciativa privada			Iniciativa Social			
	Centros	Prazas	Centros	Prazas	Financ.	Centros	Prazas	Financ.	Total prazas
Ap. tutelado	-	-	-	-	-	1	28	29760	28
Centro de día	15	590	46	1.647	-	27	991	394	3.228
Centro de día - alzhéimer	4	140	1	30	15	-	-	-	170
Fogar residenc.	1	18	8	158	-	-	-	-	176
Gran centro residenc.	4	740	9	1.418	653	3	398	-	2.556
Minirresidencias	4	159	4	187	22	3	134	22	480
Residencias	2761	78	8	760	44	8	632	146	1.470
Viv. Comunt.	-	-	16	176	-	-	-	-	176
Total	**30**	**1.725**	**92**	**4.376**	**734**	**42**	**2.183**	**591**	**8.284**

Fonte: Elaboración propia a partir de RUEPSS.

Continuando co esquema seguido, a táboa amosa como a oferta pública de prazas é a máis feble entre as titularidades da provincia, supoñendo o 21% do total, en tanto que se a esta cifra se lle engade o número de prazas financiadas polo sector público, estaríase a falar do 36,8% sobre o total. O número de prazas financiadas ascende na provincia a 1.325, o que supón o 20% do total das prazas privadas.

Un dos elementos salientables da análise da oferta por servizos é a importancia que teñen aqueles de proximidade (é dicir, os centros de día), que supoñen o 41% do total, en tanto que as prazas de carácter residencial ascenderían ó 53%, cifra esta que vai na liña da amosada na provincia da Coruña, e que é substancialmente inferior ás de Lugo e Ourense.

Analizando os tipos de servizo en función das titularidades, obtense o seguinte esquema para a titularidade pública:

- Autonómica.
    - 4 centros de día – alzhéimer con 140 prazas.

[760] Lémbrese o xa comentado con respecto á confiabilidade do RUEPSS.
[761] É preciso lembrar que o RUEPSS non amosa información sobre as prazas da Residencia de Nigrán xestionada pola Xunta de Galicia.

    - 4 grandes residencias con 740 prazas.
    - 1 minirresidencia con 40 prazas.
    - 2 residencias con 78 prazas.
- Institucional – Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.
    - 13 centros de día con 490 prazas.
    - 1 fogar residencial con 18 prazas.
- Administración local.
    - 2 centros de día con 100 prazas.
    - 3 minirresidencias con 119 prazas.

A distribución dos servizos entre as diferentes administracións públicas segue o esquema observado ata o de agora onde o Consorcio e os Concellos se centran na oferta de prazas en centros de día (aquí é preciso salientar a presenza de 119 prazas en 3 minirresidencias titularidade municipal), en tanto que a Xunta asume un peso importante nas prazas residenciais.

Con respecto á titularidade privada (con ánimo de lucro), obsérvase o seguinte esquema:

- Sociedades.
    - 42 centros de día (1 centro de día – Alzhéimer) con 1.521 prazas e 15 financiadas.
    - 7 fogares residenciais con 138 prazas.
    - 9 grandes centros residenciais con 1.418 prazas e 653 financiadas.
    - 4 minirresidencias con 187 prazas e 22 financiadas.
    - 8 residencias con 760 prazas e 44 financiadas.
    - 11 vivendas comunitarias con 118 prazas.
- Empresarios individuais.
    - 5 centros de día con 156 prazas.
    - 1 fogar residencial con 20 prazas.
    - 5 vivendas comunitarias con 58 prazas.

Na distribución dos servizos privados con ánimo de lucro pódese observar como as sociedades teñen un rol salientable en tódolos servizos, de tal xeito que non se centran unicamente nas prazas de carácter residencial ou nos grandes centros, e contan cun peso importante en servizos como os centros de día. Neste sentido, ó igual có acontecido no resto dos territorios, salienta a presenza de Geriatros S.A. cun total de 10 centros (5 centros de día con 150 prazas, 4 grandes residencias con 605 prazas e 1 residencia con 120 prazas) e 875 prazas, das cales 370 se atopan financiadas, o que supón o 27,9% de tódalas prazas financiadas na provincia.

Finalmente, con respecto á iniciativa social, é posible observar o seguinte esquema:

- Asociacións.
    - 23 centros de día con 847 prazas e 368 financiadas.
    - 1 residencia con 84 prazas, 49 delas financiadas.
- Entidades relixiosas.
    - 2 grandes centros residenciais con 266 prazas.
    - 4 residencias con 306 prazas, 14 delas financiadas.

- Federacións.
    - 3 centros de día con 84 prazas, 12 delas financiadas.
- Fundacións.
    - 1 apartamento tutelado de 28 prazas, 29 delas financiadas.
    - 1 centro de día de 14 prazas, 14 delas financiadas.
    - 1 gran centro residencial de 132 prazas.
    - 3 minirresidencias de 134 prazas, 22 delas financiadas.
    - 3 residencias con 242 prazas, 83 delas financiadas.

Os datos expostos amosan que a iniciativa social incide en tódolos servizos relacionados coa atención ás persoas maiores, dende os centros de día ós grandes centros residenciais, se ben as asociacións focalízanse nos centros de día, en tanto que as entidades relixiosas céntranse nas prazas residenciais. Con respecto ós titulares, é salientable a presenza da Fundación San Rosendo, con 3 minirresidencias, 2 residencias, 1 gran centro residencial e 1 apartamento tutelado que engloban 434 prazas, das cales 80 son financiadas; así como a Cruz Vermella con 2 centros de día con 70 prazas, ou COGAMI con 3 centros de día de 84 prazas.

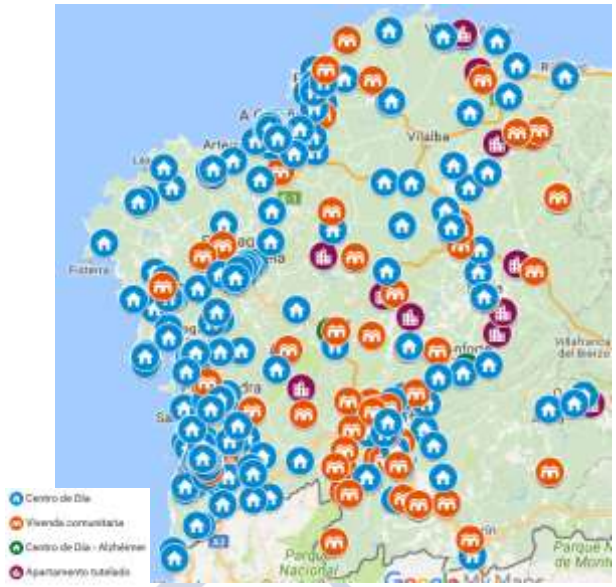
10.3.1.2 A distribución territorial dos centros de atención ás persoas maiores en Galicia no 2016.

Para a realización da análise da distribución na actualidade dos centros de atención ás persoas maiores en Galicia, focalizarase a atención nos Centros de Día e Centros de Día – Alzhéimer como servizos que son o centro da política levada a cabo polo Consorcio de Servizos de Igualdade e Benestar e que contan cun elevado impacto en termos locais.

Ademais, é preciso lembrar que os Centros de Día forman parte da definición dos servizos que son englobados dentro dos servizos sociais de atención primaria. Así, o Art. 10 da Lei 4/1993 afirma literalmente a inclusión dentro desta categoría "*os centros de día, que desenvolven programas referidos a determinadas áreas de actuación, sempre que non precisen de estancia nocturna"*, correspondendo estes servizos á competencia dos entes locais recollida no Art. 21.j no que se alude á "*creación e xestión dos servizos de atención primaria"*, e polo tanto, entrando como así se estudou no abano de servizos que a normativa específica do Consorcio inclúe como centro da actividade do mesmo.

Con todo, para iniciar a aproximación territorial amósase a totalidade dos servizos analizados no apartado anterior diferenciando entre os servizos de proximidade (centros de día) e aqueles que se centran na oferta de prazas de carácter residencial.

Imaxe 50: Distribución dos servizos de atención ás persoas maiores de proximidade. Galicia. Xullo 2016.



Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS e Google Maps.

Como se pode observar, a distribución territorial dos servizos incluídos dentro do concepto de proximidade amosa (a grandes riscos) dúas liñas paralelas sobre o mapa. A primeira correspóndese á liña da AP-9 que une as zonas de maior poboación ás que se lles unen o Barbanza, o Salnés e o Morrazo. A esta primeira liña engádeselle unha segunda propia da Galicia interior que nace na comarca da Mariña para pasar por Lugo capital, Sarria, Monforte e Ourense, coa presenza de centros tamén na zona de Verín e en Valdeorras.

A diferenza dos anteriores mapas onde se distribuían as escolas infantís, nesta aproximación temos, por unha banda a localización correspondente ás zonas máis poboadas (igual ó acontecido no caso das escolas), pero por outra banda aparecen as zonas máis avellentadas e, polo tanto, con maior necesidade de servizos. Con todo tamén existen as excepcións de zonas como a Costa da Morte ou a comarca de Xallas con escasa presenza de servizos. Esta distribución territorial é propia dos centros de proximidade, deseñados dende unha lóxica de mantemento dos usuarios/as nos seus contextos de referencia e que, polo tanto, deberían presentar unha distribución coherente con esta filosofía de proximidade.

En relación ós centros que ofertan prazas residenciais, a distribución segue unha tendencia semellante á xa comentada, se ben o seu número é substancialmente menor e, polo tanto, a presenza no territorio tamén. Con todo, obsérvase unha menor presenza na liña da AP-9, en tanto que a presenza na provincia de Ourense é, a nivel visual, moi salientable, sobre todo no que se refire ás minirresidencias. Esta presenza non só se centra nas proximidades da capital da provincia, senón que se estende cara as zonas de Verín e de Valdeorras.

Imaxe 51: Distribución territorial das prazas residenciais. Galicia. Xullo 2016.

Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS e Google Maps.

No entanto, zonas como a Costa da Morte, o Xallas, A Barcala, a Terra Cha, Terra de Melide ou A Ulloa son comarcas onde a presenza de equipamentos de carácter residencial é residual, o que completa un panorama desigual na distribución dos centros.

A continuación procederase a analizar a distribución territorial dos servizos en función da clasificación utilizada (centros de proximidade e centros con prazas residenciais) e da titularidade dos centros para, seguidamente, focalizar na análise dos centros de día atendendo ás diferentes titularidades.

Imaxe 52: Distribución territorial e titularidade dos centros de atención ás persoas maiores de proximidade. Galicia. Xullo 2016.

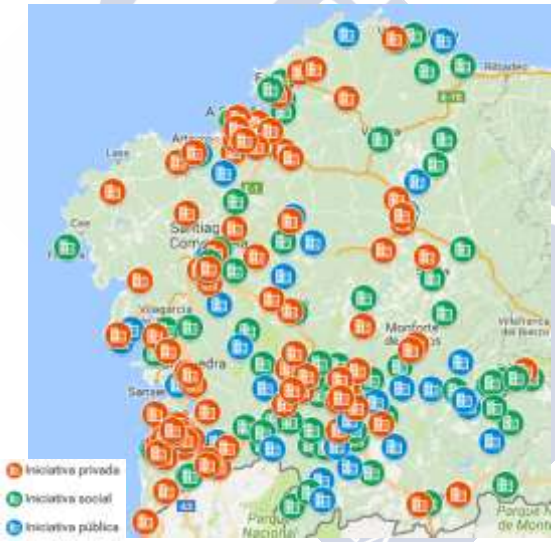
Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS e Google Maps.

No relativo ós centros de proximidade e atendendo á súa titularidade (pública, social e privada), é posible observar a distribución da imaxe 52 onde se focalizan os centros de titularidade privada nas zonas metropolitanas da Coruña, Santiago de Compostela, Vigo – Pontevedra, Lugo e Ourense, aínda que neste caso tamén é salientable a zona da Baixa Limia.

No caso da iniciativa de carácter social, a súa distribución atópase máis espallada polo territorio, salientando as comarcas de Meira e a Mariña, en tanto que a súa presenza tamén se pode observar na Galicia central (Terra de Melide), Fisterra, Bergantiños ou Valdeorras, aínda que tamén xestionan servizos nas capitais e nas zonas máis poboadas de Galicia.

Con respecto á titularidade pública, a presenza sobre o territorio é máis intensa, sen focalizarse tanto nas grandes urbes. Con todo, a pesar de que se observa a preocupación por cubrir o territorio, existen comarcas como a Costa da Morte, o Xallas, o Deza, as montañas de Lugo (Quiroga, Meira, Os Ancares, A Fonsagrada) ou Trives e Viana en Ourense onde non hai equipamentos públicos..

Imaxe 53: Distribución territorial e titularidade das prazas residenciais. Galicia. Xullo 2016.



Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS e Google Maps.

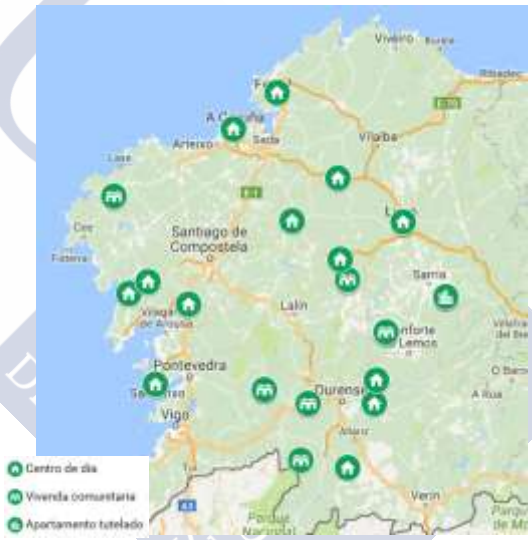
Aludindo á distribución territorial dos centros que ofrecen prazas residenciais en función da súa titularidade, a imaxe 53 amosa como a titularidade privada se focaliza (aínda que non exclusivamente) nas zonas metropolitanas de Coruña, Santiago de Compostela, Vigo – Pontevedra, Lugo e Ourense, aínda que a súa presenza tamén é salientable en zonas como Monforte, O Carballiño, as proximidades de Verín, o Deza, Chantada ou Soneira.

Con respecto á iniciativa social, alén da habitual presenza nas zonas de maior concentración da poboación, é salientable a súa intensidade en comarcas como A Mariña, o Barbanza, a Terra Cha e Meira, así como especialmente en toda a provincia de Ourense e, principalmente nas comarcas de Valdeorras, O Carballiño, A Baixa Limia, Allariz-Maceda, Viana, ou Celanova, o que amosa como esta titularidade ten unha influencia salientable no todo o territorio ourensán.

Finalmente, a titularidade pública tamén se atopa distribuída atendendo ás concentracións de poboación, se ben ó igual cá iniciativa social pódese apreciar como incide de xeito semellante no territorio, salientando a súa presenza na provincia ourensán (se ben non incide en comarcas como a de Viana), en tanto que existen amplas capas do territorio non cubertas por ningunha titularidade, como pode ser o caso do interior da provincia da Coruña (zonas de Guitiriz, Aranga ou Teixeiro), a Terra Cha, ou no caso de Xallas, Bergantiños e Fisterra onde a presenza de centros é escasa.

Como se comentou con anterioridade, é preciso retomar e facer especial mención ós centros de atención ás persoas maiores de proximidade de titularidade pública e, sobre todo, observando a situación actual das diferentes titularidades públicas para focalizar a atención nos centros propios do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.

Imaxe 54: Distribución territorial dos centros de proximidade titularidade da Xunta de Galicia. Galicia. Xullo 2016.



Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS e Google Maps.

Así, con respecto ós equipamentos de proximidade titularidade da Xunta de Galicia, é posible observar que estes, de escasa cantidade, se centran principalmente nas cidades e nas súas proximidades, existindo tamén equipamentos en Viveiro, Burela, Ribeira, Moaña e Monterroso. Como se comentou con anterioridade, a Xunta mantén baixo a súa titularidade un total de 683 prazas de equipamentos considerados de proximidade, de tal xeito que se pode observar que o groso dos equipamentos públicos non corresponden á titularidade autonómica e, polo tanto, non son xestionados de xeito directo pola Xunta de Galicia.

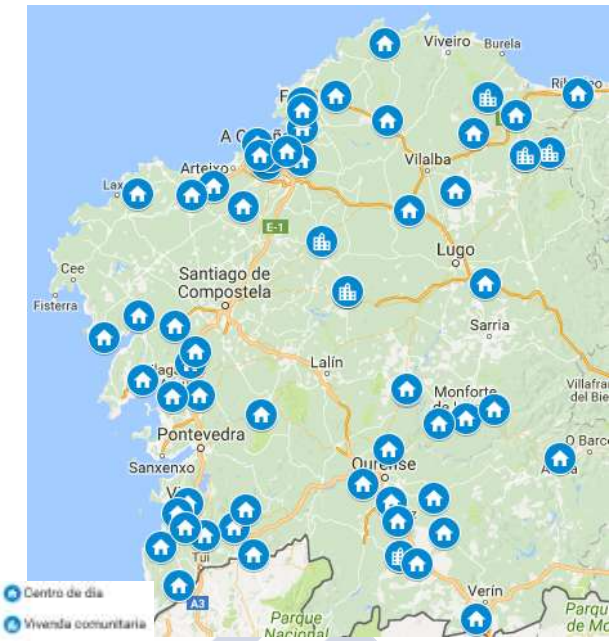
Imaxe 55: Distribución territorial dos centros de proximidade titularidade municipal. Galicia. Xullo 2016.

Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS e Google Maps

No que á iniciativa pública local se refire, esta conta cun total de 601 prazas nos seus centros de día, vivendas comunitarias e apartamentos tutelados, que se estenden polo territorio galego sen se focalizar nas grandes cidades xa que, de feito, pódese observar como Santiago de Compostela, Pontevedra, Vigo ou Ourense non contan con centros. Así, salienta a existencia de centros de titularidade municipal nos concellos de Vimianzo, Lousame, Porto do Son, Boimorto, Guitiriz, Palas de Rei, Monterroso, Samos, O Saviñao, Nogueira de Ramuín, Sanxenxo, Valga, Rairiz de Veiga, Avión, Quintela de Leirado ou Castrelo de Miño, de tal xeito que son os concellos rurais e de pronunciado proceso de avellentamento, aqueles que acometeron os traballos de fornecemento do equipamento no seo das políticas locais de atención ás persoas maiores.

Finalmente, a titularidade instrumental dos centros amósase na imaxe 56. Como xa foi comentado, a totalidade dos centros que figuran no RUEPSS baixo a titularidade da administración institucional correspóndense co Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, coa excepción de dous centros de día cun total de 150 prazas situados en Bergondo e Ferrol que corresponden ó Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

Imaxe 56: Distribución territorial dos centros de proximidade titularidade do CGSIB. Galicia. Xullo 2016.



Fonte: Elaboración propia a partir do RUEPSS e Google Maps

Así, o Consorcio presenta a titularidade de 64 centros e 2.264 prazas en toda Galicia. Estes centros amósanse repartidos en tódalas provincias, aínda que salientan as zonas do Golfo Ártabro, as comarcas do Sar e Caldas, o sur da Provincia de Pontevedra, as proximidades da cidade de Ourense, as proximidades de Monforte de Lemos, así como a zona próxima á Mariña lucense. Con todo, é posible observar a presenza de centros do Consorcio en Verín, na Rúa ou en Ortigueira, de tal xeito que se pode indicar que o Consorcio, se ben tamén conta con centros nas zonas de maior concentración de poboación, mantén a filosofía do reequilibrio territorial e isto amósase na súa distribución.

A xeito de conclusións sobre o presente apartado, comentar que os centros de atención ás persoas maiores forman parte básica das políticas de benestar ó contemplar Galicia as cifras de avellentamento da poboación e de dependencia senil comentada de tal xeito que, se ben nun primeiro intre e de xeito intuitivo pode semellar que son as comarcas interiores das provincias de Lugo e Ourense as máis afectadas por este fenómeno, da observación dos datos pódese concluír que o avellentamento é un problema presente en toda Galicia.

Na actualidade en Galicia ofértanse máis de 30 mil prazas nos 618 centros existentes que ofrecen atención ás persoas maiores, existindo certo equilibrio entre as prazas de carácter residencial ofertadas e as prazas de proximidade.

Este equilibrio racha ó aludir á titularidade das prazas ofertadas, sendo a titularidade pública a de menor peso cuantitativo con respecto á privada e á iniciativa social. Con todo, este peso equilíbrase ó presentarse a modalidade das prazas financiadas, de tal xeito que engadindo estas prazas, o sector público asumiría o 39% das prazas totais ofertadas, en tanto que estas prazas financiadas supoñen o 18,5% da oferta das prazas de titularidade non pública.

A distribución territorial dos centros responde, inicialmente, á distribución da poboación, de tal xeito que as provincias de A Coruña e Pontevedra asumen a maior parte de centros e prazas, aínda que esta inclinación do servizo nas provincias atlánticas non é tan acusado como no caso das escolas infantís, co que se pode observar que o avellentamento da poboación nas provincias interiores supón un incentivo para a localización dos servizos.

O estudo das titularidades dos centros en función das provincias leva a observar como a titularidade pública non é a máis salientable en ningunha delas, se ben en tanto nas provincias da Coruña e Lugo existe un certo equilibrio entre os titulares, na provincia de Ourense salienta a iniciativa social e na de Pontevedra a iniciativa privada con ánimo de lucro. Así, e identificando os titulares que maior peso teñen nestas provincias, pódese observar como en Ourense a Fundación San Rosendo asume unha oferta importante, e na de Pontevedra esta posición privilexiada tena Geriatros S.A. (presente en toda Galicia con diferente peso específico por provincia) aínda que dun xeito máis matizado có caso ourensán.

Finalmente reiterar o feito de que a distribución territorial dos servizos tende a seguir a liña da AP-9 e, polo tanto, as comarcas con maior peso demográfico, aínda que se observa unha liña paralela no interior de Galicia que conta cun importante número de centros e prazas tanto de servizos de proximidade (centros de día, vivendas comunitarias e apartamentos), como de prazas residenciais (grandes residencias, residencias, minirresidencias e fogares residenciais).

A esta distribución responden tanto as iniciativas públicas como as privadas, de tal xeito que non é posible identificar unha titularidade que focalice a súa presenza nun determinado ámbito, aínda que as iniciativas de carácter social e público tenden a amosar unha maior cobertura do territorio, chegando aínda que matizadamente a zonas como a Galicia central, as montañas de Lugo e Ourense ou o Xallas e a Costa da Morte nas que as elevadas cifras de avellentamento non van seguidas dos servizos (calquera que sexa a súa titularidade) correspondentes.

11. Anexo II. Guión das entrevistas e relación de persoas entrevistadas.

Como se recolle no apartado relativo á metodoloxía, a investigación utiliza as entrevistas semi-estruturadas en profundidade como ferramenta para o fornecemento de información e, ó mesmo tempo, de interpretación da mesma por parte da persoa entrevistada, aspecto este último que permite incorporar as visións particulares tanto da propia persoa como do actor ó que representa e, polo tanto, incidir nos valores de referencia dende a óptica neo-institucional como elemento central para a evolución da política pública.

Neste sentido, a selección das persoas a entrevistar para a investigación centrouse, por unha parte, na escolla daquelas persoas que contaron cun rol salientable no proceso de toma de decisións relacionado coa política pública ó longo de todo o período analizado, en tanto que por outra banda procurouse a representatividade de tódolos actores. Este feito supuxo un esforzo á hora de contactar con persoas que desempeñaron un papel salientable en acontecementos xurdidos hai máis de 10 anos e que, en varios casos, se atopan alleos tanto á vida pública en xeral como á política social en particular. Con todo, tanto o rexeitamento a participar na investigación como a imposibilidade de contacto efectivo coas persoas de referencia foron limitados, considerándose garantida a representatividade de tódolos actores e o valor e riqueza nas achegas das persoas participantes.

Ademais da selección das persoas a entrevistar, un dos elementos máis salientables neste proceso cualitativo é o deseño do guión a utilizar en cada unha das entrevistas. Este guión básico foi elaborado atendendo ó modelo de investigación utilizado e ás súas fases, se ben adaptábase a cada unha das persoas entrevistadas co obxectivo de extraer a máxima información e, sobre todo, as percepcións subaxcentes que sustentaron a súa actuación no período analizado.

11.1 GUIÓN BÁSICO DAS ENTREVISTAS.

A continuación amósase o guión básico utilizado nas entrevistas que, como foi indicado, adaptábase ás especificidades de cada persoa entrevistada.

I. Análise da definición do problema.

- Cal era a situación xeral dos servizos sociais de xestión local (escolas infantís e centros de día) a principios dos 2000? Como percibía esta realidade tanto no relativo á oferta como á súa sostibilidade financeira?.
- Consideraba suficiente o sistema de subvencións da Xunta como para incrementar a oferta e para xestionar os centros?
- Como nace a idea do Consorcio?
- Cal pensa vostede que era a posición dos actores nas eleccións do 2005?. Cales eran os modelos alternativos propostos polos actores?

II. A Decisión – Programación.

- Vista a situación de infradotación de servizos recoñecida polas leis de familia do 1997, e lei de igualdade do 2004, era preciso crear o Consorcio ou podería haber outras solucións de colaboración entre Xunta e Concellos para incrementar a oferta?
- Como foron as negociacións levadas a cabo entre a FEGAMP e Vicepresidencia no 2005 – 2006 para o Protocolo para a xestión de servizos sociais no que se fala do Consorcio?
- Como arquitectura, dá resposta a fórmula do Consorcio ós problemas de oferta de servizos municipais?
- Considera vostede que a fórmula do Consorcio estaba a poñer en dúbida a autonomía local coa adhesión dos Concellos?
- Cal foi a posición dos diferentes actores a nivel local e autonómico diante da creación do Consorcio?

III. A implementación.

- Como foi a xestión para as adhesións dos Concellos ó Consorcio? Cal foi a posición dos diferentes grupos nos Plenos diante da adhesión dos Concellos ó longo dos anos 2006 - 2009? e a posición dos Alcaldes dos diferentes grupos políticos? Cal foi a posición dos actores a nivel autonómico?
- Como foron os deseños dos Convenios? Melloraba a situación do Concello con respecto ó marco previo?
- Cal foi a planificación inicial para fixar obxectivos? Como era a relación entre o principal e o axente?
- Como vivía vostede as diferentes polémicas xurdidas na VII lexislatura? A que cre que se deberon as devanditas polémicas?
- Como funcionaban os órganos de goberno do Consorcio? Como funcionaban os espazos de participación centrais do Consorcio?
- Como funcionaba a estrutura de participación que seguía o funcionamento das Escolas? E o resto de espazos de participación da rede? E de cada Escola? E dos Centros de Día?
- Cales eran as relacións dos equipos centrais cos Concellos?
- Como era o rendemento do Consorcio?

- Cales foron as causas para a decisión da disolución na VIII lexislatura?
- Cales foron as reaccións dos actores?
- Cales eran os obxectivos da Axencia Galega de Servizos Sociais como substituto do Consorcio?
- A que se deben o decaemento da disolución do Consorcio e os Acordos do 2016?
- Cales foron os trocos máis salientables no deseño e implementación da política nos períodos analizados?

IV. A avaliación.

- Considera vostede ó Consorcio como unha fórmula acaída para a prestación dos servizos?
- En xeral, cal era a posición dos diferentes actores diante do rendemento do Consorcio?

11.2 RELACIÓN DE PERSOAS ENTREVISTADAS.

Ó longo da investigación foron entrevistadas un total de 18 persoas, oscilando a duración da entrevista entre os 45 minutos e as 2 horas de máximo. As entrevistas foron realizadas nun lugar escollido pola persoa entrevistada, gravadas contando co seu coñecemento e permiso e, posteriormente, transcritas na súa totalidade. Neste último aspecto saliéntase que dúas persoas entrevistadas non concederon permiso para proceder á gravación da entrevista, en tanto que tres persoas entrevistadas solicitaron a remisión do tratamento e transcrición da devandita entrevista para a súa validación. Das tres entrevistas remitidas, só un caso devolveu a transcrición matizando e usos lingüísticos coloquiais, as outras dúas persoas non responderon ós envíos.

A continuación exponse a relación de persoas entrevistadas, cargo, a data da realización da entrevista, a existencia de gravación e a duración da mesma.

Táboa 89: Relación de persoas entrevistadas na investigación.

Nome	Cargo	Data	Gravación	Duración
Lois Pérez Castrillo	Alcalde de Vigo polo BNG 1999 – 2003. Xerente CGSIB 2006 - 2009	15 setembro 2016	Si	2 h.
Antón Losada	Secretario Xeral de Relacións Institucionais 2005 - 2007	15 de novembro 2016	Si	1 h. 05 m.
Alfredo García	Alcalde de O Barco polo PSdG-PSOE 1999 – Actualidade. Presidente da FEGAMP 2015 – Actualidade	27 de decembro do 2016	Si	1 h. 02 m.
Xosé Crespo	Alcalde de Lalín polo Partido Popular 1990 – 2015.	2 de Xaneiro do 2017	Si	1 h. 34m.

Nome	Cargo	Data	Gravación	Duración
	Presidente da FEGAMP 2003 – 2007. Senador polo Partido Popular 2015 – Actualidade.			
Pilar Candocia	Xerente Adxunta de Galescolas do CGSIB 2006 – 2009. Concelleira en Ames – Ames Novo – 2015 – 2017.	11 de xaneiro do 2017	Si	1 h. 13 m..
Carlos Aymerich	Deputado no Congreso 2000 – 2004. Parlamentario polo BNG 2005 – 2013. Voceiro BNG no Parlamento 2005 – 2012. Membro V Comisión do Parlamento VIII lexislatura polo BNG	18 de xaneiro do 2017	Si	1 h. 01 m.
Andrés Vázquez Piñeiro	Director Área de Benestar CGSIB. 2006 – Actualidade	1 de febreiro do 2017	Si	1 h. 37 m.
Anxo Quintana	Alcalde de Allariz polo BNG 1989 – 2000. Senador polo BNG 2000 – 2005. Voceiro Nacional do BNG 2003 – 2009. Vicepresidente da Xunta de Galicia 2005 – 2009.	10 de febreiro do 2017	Si	1 h. 19 m.
María Xesús Lago	Secretaria Xeral de Benestar da Xunta de Galicia 2005 – 2009	2 de marzo do 2017	Si	1 h. 14 m.
Beatriz Sestayo	Parlamentaria PSdG - PSOE VII - IX (2015) lexislaturas. Membro V Comisión do Parlamento na VIII lexislatura. Concelleira Benestar Ferrol 2007 - 2011 e 2015-2016	9 de marzo do 2017	Si	59 m.
Carme Adán	Secretaria Xeral de Igualdade da Xunta de Galicia 2005 – 2009	17 de marzo do 2017	Si	1 h. 06 m.
Marta Rodríguez Arias	Parlamentaria do Partido Popular de Galicia 2005 – Actualidade. Voceira de Servizos Sociais no Grupo Popular na VII, IX e X lexislaturas. Vicepresidenta do Parlamento na X lexislatura.	25 de abril do 2017	Si	34 m
Ana Luisa Bouza	Directora do Servizo Galego de Igualdade na VIII lexislatura. Parlamentaria polo BNG e	25 de maio do 2017	Si	45 m.

Nome	Cargo	Data	Gravación	Duración
	representante na V Comisión na VIII lexislatura.			
Eva Solla	Parlamentaria por AGE e En Marea e membro da V Comisión do Parlamento na IX e X lexislaturas	20 de xuño do 2017	Si	54 m.
Paula Vázquez	Parlamentaria por En Marea X lexislatura. Membro da V Comisión do Parlamento na X lexislatura.			
Roberto Rodríguez	Xerente do CGSIB 2009 – 2015	30 de xuño do 2017 e 6 de xullo do 2017	Non	2 h.
Perfecto Rodríguez	Alcalde de Ponte Caldelas polo Partido Popular 2003 – 2015. Xerente do CGSIB 2015 - Actualidade	27 de xullo do 2017	Non	1 h. 30 m.
Cristina Reza	Técnica Xurídica do CGSIB 2006 – Actualidade	12 setembro do 2017	Si	1 h. 25 m.

Fonte: Elaboración propia.