

EL NACIMIENTO DE UNA INSTITUCIÓN

El diseño, creación y evolución del Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar

EL NACIMIENTO DE UNA INSTITUCIÓN
El diseño, creación y evolución del Consorcio Galego de
Servizos de Igualdade e Benestar

Manuel Joaquín Pérez Castreje

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2020

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL
CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

PÉREZ CASTREJE, Manuel Joaquín

El nacimiento de una institución : el diseño, creación y evolución del Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar / Manuel Joaquín Pérez Castreje. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2020. – 316 p. : gráf., tablas ; 24 cm. – (Colección MONOGRAFÍAS)

Bibliografía: p. 291-309

ISBN 978-84-7351-701-0 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-702-7 (formato electrónico). - NIPO 278-20-008-X (formato papel). – NIPO 278-20-011-3 (formato electrónico)

1. Instituciones comunitarias-Galicia. 2. Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). II. Título. III. Serie

347.195(460.11)

Primera edición: septiembre 2020

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-701-0 (formato papel). – ISBN: 978-84-7351-702-7 (formato electrónico)

NIPO: 27820008X (formato papel). – NIPO: 278200113 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-17597-2020

Preimpresión: Dagaz Gráfica, s.l.u.

Impresión: SAFEKAT

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

Esta obra ha sido seleccionada para su publicación por el jurado del Premio INAP 2019 para tesis doctorales del Instituto Nacional de Administración Pública.

El jurado, presidido por *D.ª Concepción Barrero Rodríguez*,
Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla,
ha estado integrado por los siguientes miembros:

D.ª Pilar Arnáiz Sánchez,
Catedrática de Didáctica y Organización Escolar
de la Universidad de Murcia.

D.ª Esther Seijas Villadangos,
Catedrática de Derecho Constitucional
de la Universidad de León.

D. Miguel Anxo Bastos Boubeta,
Profesor titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración
de la Universidad de Santiago de Compostela.

D. Luis Herrera Díaz-Aguado.
Vocal Asesor del Instituto Nacional
de Administración Pública.

Actuó como secretaria *D.ª Ana Fernández Félix*,
Jefa del Centro de Estudios y Gestión del Conocimiento
del Instituto Nacional de Administración Pública.

ÍNDICE

1. Agradecimientos	13
2. Introducción	15
3. Formulación general y esquema de la investigación	17
3.1. Primera aproximación.	17
3.2. La investigación, la hipótesis y las preguntas	19
3.3. La metodología de la investigación. El estudio de caso	27
4. El marco teórico	31
4.1. Avance del marco teórico utilizado	31
4.2. El estado como actor	33
4.2.1. El neoinstitucionalismo	35
4.3. El análisis de políticas públicas	42
4.3.1. ¿Qué es una política pública?	43
4.3.2. El análisis de las políticas públicas. Definición y evolución.	51
4.3.2.1. Las definiciones y conceptos básicos del análisis de políticas públicas	51
4.3.2.1.1. Las referencias en el análisis de políticas: Lindblom	55
4.3.2.1.2. Las referencias en el análisis de políticas: Lowi	60
4.4. El modelo de análisis de políticas públicas	65
4.4.1. Las etapas y los elementos básicos.	66
4.4.1.1. Los elementos básicos: Los actores	75

4.4.1.2.	Los elementos básicos: Los recursos	78
4.4.1.3.	Los elementos básicos: Las reglas institucionales	82
4.5.	La aplicación del modelo de análisis a la investigación	83
5.	Las políticas sociales y el estado del bienestar	87
5.1.	Primera aproximación.	87
5.2.	El estado del bienestar en España. El modelo latino-mediterráneo y la dimensión local del Bienestar	88
5.2.1.	La evolución de los gobiernos locales en el estado del bienestar.	90
5.2.2.	La dimensión local del bienestar	93
5.2.3.	Las políticas de servicios a las personas en España.	95
5.2.3.1.	El ejemplo de la atención a la primera infancia	96
5.2.4.	Las experiencias de gestión de los servicios de bienestar en el ámbito autonómico	102
5.2.4.1.	El Plan de Ordenación de las Escuelas infantiles de Asturias.	103
5.2.4.2.	El caso de Cataluña y las <i>Escoles Bressol</i>	108
5.2.4.3.	El País Vasco y el Consorcio Haurreskolak.	113
5.3.	Recapitulación y aportaciones a la investigación	119
6.	El estudio de caso y la aplicación del modelo de análisis	125
6.1.	Primera aproximación.	125
6.2.	La evolución de la política social en Galicia y su relato. Los giros.	126
6.2.1.	Las causas y la necesidad de la creación del Consorcio	126
6.2.2.	El diseño, evolución y polémicas del Consorcio en la VII legislatura	129
6.2.3.	La decisión del 2010 y la evolución del Consorcio en las VIII y IX legislaturas.	133
6.2.4.	La movilización de los actores a partir del 2015 y la situación en la X legislatura	138
6.3.	Las políticas de bienestar en cifras. La evolución de los principales servicios	141

6.3.1.	La evolución de los servicios de atención a la primera infancia en Galicia hasta el 2016	142
6.3.1.1.	Focalizando la atención en el rol del Consorcio	148
6.3.2.	La evolución de los servicios de atención a las personas mayores en Galicia hasta el 2016.	150
6.3.2.1.	Focalizando la atención en el rol del Consorcio	154
6.4.	La evolución del Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar y su rendimiento institucional	156
6.4.1.	Las principales magnitudes del Consorcio	157
6.4.1.1.	La evolución del presupuesto.	157
6.4.1.2.	La evolución del personal.	161
6.4.2.	El rendimiento institucional	162
6.5.	La aplicación del estudio de caso. Elementos básicos, etapas y productos intermedios	167
6.5.1.	Los actores.	169
6.5.1.1.	Los actores políticos. Objetivos, roles y estilo	172
6.5.1.2.	Los actores institucionales. Objetivos, roles y estilo.	189
6.5.1.3.	Los grupos objetivo, beneficiarios y terceros	195
6.5.2.	Los recursos.	198
6.5.2.1.	El diseño y creación. VII legislatura	199
6.5.2.2.	La congelación y tentativa de disolución. 2009-2015	203
6.5.2.3.	La estabilidad. 2015-X legislatura	206
6.5.1.4.	Los recursos. Consideraciones finales	207
6.5.3.	Las reglas institucionales	210
6.5.3.1.	La percepción de las reglas institucionales previas a la VII legislatura	210
6.5.3.2.	Las reglas institucionales de las políticas sociales de la VII legislatura	212
6.5.3.3.	Consideraciones finales a la evolución de las reglas institucionales.	215
6.5.4.	La inclusión en la Agenda. La definición del problema público	217
6.5.5.	La decisión y programación. El Programa de Actuación Político Administrativo	222

6.5.6. La decisión y programación. El Acuerdo Político Administrativo	226
6.5.7. La implementación. Los Planes de Acción.	229
6.5.8. La implementación. Los Actos de implementación	232
6.5.9. La Evaluación. Los enunciados evaluativos.	236
7. La verificación de la hipótesis y las preguntas de la investigación	243
7.1. Primera aproximación.	243
7.2. Las preguntas de la investigación. Análisis y respuestas	246
7.3. La verificación de la hipótesis	263
8. Conclusiones y consideraciones finales	267
8.1. La formulación de las conclusiones	267
8.2. Las <i>voces baixas</i> como protagonistas del modelo de análisis	268
8.3. La simplificación de lo complejo. ¿Una administración, una competencia?	271
8.4. La familia como centro de las políticas sociales. ¿Soluciones privadas a problemas públicos?	274
8.5. La gobernanza y las políticas sociales. Analizando las tensiones	277
8.6. La diferencia entre Gobierno y Poder. La centralidad.	283
8.7. ¿Y el futuro? La renovación real de la cultura institucional y su efecto en los servicios públicos.	287
9. Referencias bibliográficas y documentales	291
9.1. Bibliografía	291
9.2. Acuerdos, planes y programas consultados	307
Índice de tablas	311
Índice de imágenes	313
Índice de gráficas	315